

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

TAMARA ZÁZERA REZENDE

CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA MIGRATÓRIA NO PARANÁ, 2010 - 2016

Curitiba, PR

2017

Tamara Zázera Rezende

CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA MIGRATÓRIA NO PARANÁ, 2010 - 2016

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Sociologia, no Curso de Pós-Graduação em Sociologia, Departamento de Ciências Sociais, da Universidade Federal do Paraná

Orientador: Prof. Dr. Márcio Sérgio B. S. de Oliveira

Curitiba, PR

2017

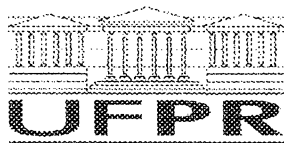
Catálogo na publicação
Mariluci Zanela – CRB 9/1233
Biblioteca de Ciências Humanas e Educação - UFPR

Rezende, Tamara Zázera
Construção de uma política migratória no Paraná, 2010 - 2016 /
Tamara Zázera Rezende – Curitiba, 2017.
119 f.; 29 cm.

Orientador: Márcio Sérgio B. S. de Oliveira
Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Setor de Ciências
Humanas da Universidade Federal do Paraná.

1. Política migratória. 2. Migração - Paraná. 3. Geografia
humana. 4. Políticas públicas - Migração. I. Título.

CDD 304.6



ATA DE SESSÃO PÚBLICA DE DEFESA DE MESTRADO PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE EM SOCIOLOGIA

No dia vinte e seis de Abril de dois mil e dezessete às 09:00 horas, na sala 914, Rua General Carneiro, 460. 9º andar, Ed. Dom Pedro II UFPR, foram instalados os trabalhos de arguição da mestranda **TAMARA ZAZERA REZENDE** para a Defesa Pública de sua dissertação intitulada **CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA MIGRATÓRIA NO PARANÁ: 2010-2016**. A Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em SOCIOLOGIA da Universidade Federal do Paraná, foi constituída pelos seguintes Membros: MARCIO SÉRGIO BATISTA SILVEIRA DE OLIVEIRA (UFPR), LEONARDO CAVALCANTI DA SILVA (UNB), MARIA TARCISA SILVA BEGA (UFPR). Dando início à sessão, a presidência passou a palavra a discente, para que a mesma expusesse seu trabalho aos presentes. Em seguida, a presidência passou a palavra a cada um dos Examinadores, para suas respectivas arguições. A aluna respondeu a cada um dos arguidores. A presidência retomou a palavra para suas considerações finais e, depois, solicitou que os presentes e a mestranda deixassem a sala. A Banca Examinadora, então, reuniu-se sigilosamente e, após a discussão de suas avaliações, decidiu-se pela Aprovação da aluna. A mestranda foi convidada a ingressar novamente na sala, bem como os demais assistentes, após o que a presidência fez a leitura do Parecer da Banca Examinadora. Nada mais havendo a tratar a presidência deu por encerrada a sessão, da qual eu, MARCIO SÉRGIO BATISTA SILVEIRA DE OLIVEIRA, lavrei a presente ata, que vai assinada por mim e pelos membros da Comissão Examinadora.

Curitiba, 26 de Abril de 2017.

MARCIO SÉRGIO BATISTA SILVEIRA DE OLIVEIRA

Presidente da Banca Examinadora (UFPR)

LEONARDO CAVALCANTI DA SILVA

Avaliador Externo (UNB)

MARIA TARCISA SILVA BEGA

Avaliador Interno (UFPR)

TERMO DE APROVAÇÃO

TAMARA ZÁZERA REZENDE

CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA MIGRATÓRIA NO PARANÁ, 2010-2016

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre no
Curso de Pós-Graduação em Sociologia, Departamento de Ciências Sociais,
Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

Prof. Dr. Márcio Sérgio B. S. Oliveira

Orientador: Departamento de Ciências Sociais, UFPR

Prof.^a Dr. Maria Tarcisa Silva Bega

Departamento de Ciências Sociais, UFPR

Prof. Dr. Leonardo Cavalcanti da Silva

Instituto de Ciências Sociais, UnB

Curitiba, 26 de abril de 2017

À Zabelê, companheira incansável durante as
longas horas de escrita.

AGRADECIMENTOS

Seria uma injustiça tentar nomear todas as pessoas que, direta ou indiretamente, contribuíram para que este trabalho fosse concluído. Eu precisaria me recordar primeiro de meus pais, que tornaram meu retorno aos estudos possível. Precisaria me recordar de meus colegas da Secretaria Estadual da Família e Desenvolvimento Social, que me aproximaram do que veio a se tornar meu objeto de estudo, quando solicitaram minha participação no Comitê Estadual para Refugiados e Migrantes. Precisaria também lembrar de meus professores de mestrado, meus colegas e, especialmente, meu orientador, pessoas que contribuíram para que, aos poucos, minhas intenções de pesquisa tomassem forma e se transformassem numa dissertação. Teria que lembrar de todos os amigos que estiveram sempre disponíveis para uma cerveja quando o processo se tornou cansativo demais. Precisaria lembrar de todas as pessoas com quem conversei sobre minha pesquisa, de todas as pessoas que doaram seu tempo para uma entrevista, de todos os migrantes que conheci e que reforçaram, em mim, a necessidade de prosseguir com essa investigação. Precisaria recordar, ainda, dos colegas do Conselho Estadual dos Direitos dos Refugiados, Migrantes e Apátridas, que corajosamente se envolveram na construção de uma política. Precisaria recordar de pessoas demais, e minha memória nunca foi tão confiável. Irei agradecer, portanto, apenas a minha irmã, que durante meu mestrado, me presenteou com meu afilhado Miguel, cuja simples existência ressignificou a vida de todos nós, e de quem a pesquisa tem roubado meu tempo de convivência. Concluo com orgulho esta etapa na esperança de que o trabalho corresponda com as expectativas de todos os que com ele contribuíram e dos que pacientemente aguardaram sua conclusão.

RESUMO

A partir de 2010, ganha destaque no Brasil um novo fluxo migratório, havendo um aumento na chegada de imigrantes inédito desde a década de 1970. O repentino aumento da visibilidade do assunto das migrações na mídia e nos espaços de discussão institucional levantou o questionamento sobre como o Estado, e, particularmente, o estado do Paraná, estava preparado para receber as diferentes ondas migratórias, e também sobre como ocorreu a organização nos últimos sete anos para a tarefa de recepção, acolhida e assistência à população estrangeira que aqui chegou. A chegada de quantidades cada vez mais expressivas de migrantes revelou a fragilidade da política migratória brasileira até então. Foi preciso inovar e criar mecanismos institucionais específicos para acolher as novas demandas. As iniciativas do Estado foram, no entanto, insuficientes para promover a acolhida e amparo, e a participação de instituições não governamentais num trabalho em rede mostrou-se essencial. O presente trabalho investiga essa questão a partir de entrevistas semiestruturadas, realizadas entre 2015 e 2017, com atores institucionais, governamentais ou não, que trabalham com o tema da migração no estado do Paraná.

Palavras-chave: Migração; Políticas Públicas; Política Migratória; Conselho

SUMMARY

Since 2010, a new migratory flux gains highlights in Brazil, with an increase in the arrival of immigrants unprecedented since the decade of 1970. The sudden increase in visibility of the issue of migration in the media and in institutional spaces of discussion raised questions about how the state, and particularly the state of Paraná, was prepared to receive the different migratory waves, as well as how was the organization in the last seven years to the receiving task, welcome and assistance to foreign population that arrived here. The arrival of quantities increasingly expressive of migrants revealed the fragility of the Brazilian immigration policy so far. It was necessary to innovate and create specific institutional mechanisms to accommodate the new demands. The state initiatives were, however, insufficient to promote acceptance and support, and participation of nongovernmental institutions in networking proved essential. This paper investigates this issue from semi-structured interviews conducted between 2015 and 2017, with institutional actors, governmental or not, working with migration issues in the state of Paraná.

Keywords: Migration; Public policy; Migration Policy; Councils

LISTA DE TABELAS

TABELA 1	Estimativa de brasileiros residentes no exterior, 2000 - 2003	34
TABELA 2	População residente, por lugar de nascimento, Brasil e Paraná, 1991, 2000 e 2010	36
TABELA 3	Número de estrangeiros com vínculo de trabalho formal no Brasil e Paraná, 2015	37

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1	Nº de estrangeiros cadastrados no CadÚnico, Paraná, 2011 a 2017	38
GRÁFICO 2	Número de solicitantes de refúgio, Brasil, 2010 - 2015	38
GRÁFICO 3	Nº total de refugiados e reassentados, Brasil, abril 2016	39
GRÁFICO 4	Total de estrangeiros com entrada regular registrada pela PF, 2004 a 2014	40

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1	Relação de entrevistados por data da entrevista e órgão de representação	61
----------	--	----

LISTA DE SIGLAS

ACNUR	-	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
CASLA	-	Casa Latino-Americana
CEMIGRAR	-	Conferência Estadual sobre Migrações e Refúgio do Paraná
CERM	-	Comitê Estadual para Refugiados e Migrantes
CERMA	-	Conselho Estadual dos Direitos dos Migrantes, Refugiados e Apátridas
CNIg	-	Conselho Nacional de Imigração
CONARE	-	Comitê Nacional para os Refugiados
CRAS	-	Centro de Referência da Assistência Social
CRP	-	Conselho Regional de Psicologia do Paraná
DEDIHC	-	Departamento de Direitos Humanos e Cidadania/SEJU
MERCOSUL	-	Mercado Comum do Sul
MTE	-	Ministério do Trabalho
MPT	-	Ministério Público do Trabalho
NUPSIM	-	Núcleo de Psicologia e Migrações
OBMigra	-	Observatório das Migrações Internacionais
SEAE	-	Secretaria Estadual de Assuntos Estratégicos/PR
SEED	-	Secretaria da Educação/PR
SEDS	-	Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social/PR
SEJU	-	Secretaria de Estado da Justiça, Trabalho e Direitos Humanos/PR

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	11
2. A MIGRAÇÃO COMO UM CONCEITO	16
2.1. ESCLARECIMENTOS CONCEITUAIS	16
2.2. ESTADO E MIGRANTES: UMA CONSTRUÇÃO	25
2.3 ASPECTOS DA MIGRAÇÃO NO BRASIL NAS ÚLTIMAS DÉCADAS	31
3. A MIGRAÇÃO COMO OBJETO DE GESTÃO PÚBLICA	42
3.1 INTERESSE NACIONAL E DIREITOS HUMANOS	42
3.2. GESTÃO DA MIGRAÇÃO	50
4. UM NOVO ARRANJO	60
4.1 NÃO MAIS UM COMITÊ, MAS UM CONSELHO	67
4.2 ERA TUDO NOVO PARA TODO MUNDO	78
4.3 NÃO DÁ PARA FAZER NADA SOZINHO	85
4.4 NÃO É SÓ RECEBER	94
4.5 AVANÇAMOS MUITO	108
5. CONSIDERAÇÕES	113
BIBLIOGRAFIA	117

1. INTRODUÇÃO

No ano de 2015, a Organização Internacional para Migrações (OIM) revelou que o número de migrantes internacionais — pessoas residindo em país diferente de seu país de nascimento — foi o maior já registrado, atingindo a cifra de 244 milhões¹. No ano de 2013, o número de migrantes já havia atingido um recorde histórico, com 232 milhões de pessoas vivendo fora de seus países de nascimento (OIM, 2016). Enquanto as cifras de migrantes pelo mundo atingem sucessivos recordes — inclusive o número de refugiados, que pela primeira vez, em 2015, ultrapassou os 60 milhões, sendo registrados 65,2 milhões de refugiados² —, presenciamos, também, uma maior aceitação, em termos globais, de discursos xenófobos e um maior recrudescimento das fronteiras nos países desenvolvidos do hemisfério norte. A eleição de Donald Trump, nos Estados Unidos, com proposta de governo francamente desfavorável à migração e aos migrantes em território norte-americano, e as construções de muros para barrar imigrantes na Europa³ demonstram que a gestão da migração ainda é um tópico de controvérsias, disputas ideológicas, que segue sendo mundialmente tratado no âmbito da segurança, em vez de apenas como matéria de direitos humanos. Não há, portanto, perspectiva de que o conjunto das nações acolha as orientações de órgãos multilaterais como a ONU, que, por meio de sua Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), sugeriu que:

Em matéria de políticas de migração, a globalização fará cada vez mais necessária a transição do “controle migratório” para a “gestão migratória” em um sentido amplo. Isto não significa que os Estados abandonem sua atribuição de regular a entrada de estrangeiros e supervisionar suas condições de assentamento, senão aceitar formular políticas razoáveis de admissão que contemplem a permanência, o retorno, a reunificação, a re-vinculação, o trânsito nas fronteiras e a mudança de pessoas a outros países. (CEPAL, 2002, p. 267-268)

¹ Disponível em: <<http://gmdac.iom.int/global-migration-trends-factsheet>>.

² Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/recursos/estatisticas/>>.

³ O último muro a ser anunciado pelo Reino Unido pretende cercar o campo de refugiados de Calais. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/ansa/2016/09/08/a-crise-migratoria-e-os-muros-que-dividem-a-europa.htm>>.

A recomendação da CEPAL sistematiza a visão a respeito da migração que se procura construir ao longo da primeira parte deste trabalho. O primeiro capítulo traz uma discussão conceitual, cujo objetivo é não apenas esclarecer o uso dos termos relacionados à migração que utilizamos nesta dissertação, mas, principalmente, questionar por que os fluxos migratórios são usualmente representados como um “problema a ser resolvido”. Procura-se rever a naturalidade com que certos temas, como a própria migração, são apresentados, a qual deixa de lado a necessária reflexão sobre a inter-relação da migração com a configuração política de Estados-nação soberanos, e dos fluxos migratórios com o sistema econômico globalizado. Essa reflexão pretende estabelecer uma compreensão das migrações baseada nos direitos humanos, a partir da qual iremos analisar a atuação dos agentes governamentais e não governamentais que trabalharam na acolhida e na recepção de imigrantes no Paraná, no terceiro capítulo.

Apresentamos, ainda, no primeiro capítulo, alguns dados sobre a migração para o Brasil e para o Paraná na última década. Esse exercício nos permite inferir que houve um aumento da chegada de imigrantes após 2010, derivando em um desafio para a gestão pública, que precisou se organizar para a construção de uma política de acolhimento. No segundo capítulo, observaremos como o Brasil vinha lidando com as questões migratórias, verificando que o país não possuía, em 2010, momento do aumento do fluxo de imigrantes, uma política migratória que desse respostas às demandas que essas pessoas traziam, uma vez em território brasileiro. Dessa maneira, foi necessária a organização de novos espaços institucionais de discussão, e novas ações para promover uma acolhida e prover condições de integração desse imigrante no país.

A escolha do estado do Paraná como lócus para o estudo da construção dessa política se deve ao fato de que meu interesse em desenvolver um trabalho a respeito do processo de construção da política para migração surgiu, primeiramente, em decorrência de minha atuação profissional entre 2011 e 2016 na Secretaria Estadual da Família e Desenvolvimento Social, no Paraná⁴. No ano de 2013, fui solicitada a participar das

⁴ Ao longo desses anos, a secretaria passou por mudanças, inclusive de nome, e hoje é denominada Secretaria de Estado da Justiça, Trabalho e Direitos Humanos.

reuniões interinstitucionais do Comitê Estadual para Refugiados e Migrantes no Estado do Paraná (CERM) conduzidas pela então Secretaria Estadual da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos (SEJU). Ao longo de minha participação nesse comitê, pude presenciar a novidade do trabalho que se procurava desenvolver para a gestão das situações cada vez mais numerosas e complexas que se demandava que o Comitê solucionasse, relativas à chegada de imigrantes e de refugiados no Estado. Devido a minha formação em Relações Internacionais, o assunto rapidamente chamou minha atenção, e, em 2015, iniciei o curso de mestrado em Sociologia na Universidade Federal do Paraná.

Naquele mesmo ano, tive a oportunidade de realizar, junto a meu orientador, Márcio de Oliveira, uma pesquisa para o Observatório das Migrações (OBMigra) em parceria com o Ministério do Trabalho, sobre o trabalho dos imigrantes haitianos no Paraná. Nessa ocasião, entrevistamos não apenas os imigrantes, mas também a rede de atores que lidava diretamente com seu encaminhamento para o mercado de trabalho ou, indiretamente, com a gestão dos assuntos que se colocavam como questões a serem resolvidas. Durante essa pesquisa, a partir da fala de alguns dos atores entrevistados, ficou clara a necessidade de ampliarmos essa investigação, pois se colocava diante de nós um importante processo de construção (ou ao menos da tentativa de construção) de uma política pública, cuja análise se faz, até então, inédita.

O Paraná, conforme discutiremos ao longo do trabalho, configurava-se como uma das federações que mais recebiam migrantes; portanto, era uma localidade importante enquanto objeto de pesquisa. Adicionalmente, o estado foi o primeiro a criar um Conselho Estadual dos Direitos dos Refugiados, Migrantes e Apátridas (CERMA), um avanço a partir da existência do Comitê, o que demonstra a importância dada à criação de um novo arranjo institucional, na tentativa de uma maior efetividade na gestão dos assuntos relacionados à migração.

A atuação dos entes subnacionais frente a desafios internacionais, postos pela globalização, não é uma novidade. Experiências como as de cidades-irmãs, convênios e parcerias entre universidades estaduais e estrangeiras, missões organizadas por governos estaduais com empresários locais para prospecção de negócios no exterior, entre outros, já são antigas e demonstram a possibilidade e a necessidade da criação de

políticas subnacionais para gestão de assuntos internacionais. A característica político-administrativa do Estado brasileiro, em que União, estados e municípios são autônomos e chamados a participar da elaboração e implementação de políticas, também favorece essa atuação.

Dessa maneira, na ocasião do estabelecimento de um fluxo de imigração cada vez maior para o Brasil, o Paraná, ao receber um volume expressivo de imigrantes e diante da inexistência — no início do período que abrange este trabalho — de uma diretriz nacional para acolhimento dos imigrantes que chegaram, atuou de maneira inovadora. O estado criou um Conselho específico para a discussão da temática da migração, transformando-se, portanto, num local de interesse para este estudo.

Emerson Alves Andena (2013) observa que, em tempos em que o deslocamento internacional de pessoas se mostra uma característica incontornável, a todo instante o ente estatal é demandado a cuidar do controle de suas fronteiras e dos direitos dos estrangeiros em seu território. Apesar do amadurecimento do direito internacional, que vem sendo esculpido desde a Carta das Nações Unidas (1945) e a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), no âmbito das migrações internacionais, a implementação desses direitos continua basicamente dependendo do Estado nacional e, neste caso específico, do Estado receptor. No interior das estruturas de poder, os mecanismos de governança que emergem das disputas políticas — nem sempre explícitas — podem favorecer ou não a entrada de estrangeiros, com uma maior ou menor abertura ao acolhimento, dependendo do grupo que está em melhores condições de impor sua visão política. Como iremos observar no desenvolvimento deste trabalho, não apenas no Paraná o governo teve uma postura de receber os migrantes, procurando facilitar seu estabelecimento e não criminalizá-los, também o governo federal optou por esse caminho.

De acordo com Jean-François Véran *et al.* (2014), no contexto dos deslocamentos de larga escala, o Brasil surgiu como uma potência econômica politicamente estável, com uma diplomacia abertamente desafiadora da política (migratória) restritiva do ocidente, razão pela qual seria de se esperar que o Brasil entrasse na rota das migrações globalizadas. Conforme iremos explorar com mais atenção ao longo deste trabalho, até o presente momento o país não tem dificultado o ingresso de migrantes. Pelo contrário,

optou regularizar mesmo o grande grupo de haitianos que entrou, a princípio, irregularmente, a partir de 2010. Argumenta-se, no trabalho, que essa é uma política adequada, pois compreende a inevitabilidade das migrações, e não terceiriza o problema, ao barrar a entrada de migrantes. Essa visão é compartilhada por alguns dos atores que foram entrevistados, cuja postura diante do acolhimento de migrantes iremos relatar no último capítulo deste trabalho.

Sabe-se, no entanto, que a gestão das fronteiras resulta de decisões políticas, que podem ser facilmente alteradas com mudanças de governo, crises econômicas, etc. Nesse sentido, a crise econômica que começou a ser sentida pela população brasileira a partir de 2015, com consequências para a geração de emprego, e que refletiu também num momento de grande instabilidade política, poderia afetar diretamente a construção de políticas públicas. No Brasil, não se verifica, ainda, no discurso e na prática de governo, posicionamentos anti-imigração. Inclusive, foi no atual governo que a nova Lei das Migrações foi finalmente aprovada. Conforme discutiremos ao longo do trabalho, de fato, a imigração não se firmou como um grande problema para o Estado, visto que os fluxos foram relativamente estabilizados com o passar dos anos. O tema, portanto, não é a maior preocupação de eventuais figuras políticas de extrema direita que possam alçar ao poder. É importante pontuar, contudo, que a construção da política que pretendemos traçar é ainda frágil e ocorre em meio a uma conjuntura política conturbada.

Analisar a política de acolhimento para imigrantes e refugiados no estado do Paraná é uma tarefa desafiadora, visto que não há distanciamento temporal suficiente. No entanto, as falas de alguns dos atores entrevistados trazem subsídios importantes para a análise, uma vez que nos remetem a detalhes de suas relações e nos indicam o âmbito no qual as discussões sobre a construção de uma política pública de migrantes, refugiados e apátridas vêm sendo travadas. Acreditamos que retomar o processo de construção de uma política pública, com o olhar para o detalhe da execução de ações na localidade, deve ser útil não apenas para registrarmos um momento histórico, mas também para auxiliar no desenho de políticas futuras, tendo em conta que a migração internacional parece ser uma questão que não perderá sua relevância em nenhum momento próximo.

2. A MIGRAÇÃO COMO UM CONCEITO

2.1. ESCLARECIMENTOS CONCEITUAIS

O título deste capítulo foi escolhido para evidenciar, antes de qualquer reflexão que possa ser desenvolvida neste trabalho, que a migração, em si, é uma ideia e não um fato dado. O termo “conceito” vem do latim *conceptus*, que significa “coisa concebida ou formada na mente”. Dessa maneira, enfatizamos que, ao afirmar que alguém migra, estamos aceitando um conceito que foi estabelecido em dado momento histórico por um grupo de pessoas e que hoje caracteriza as pessoas que se movem pelo espaço global. Reforçar que a migração é um conceito é importante para questionarmos alguns caminhos tomados pelos governantes para lidar com a entrada de nacionais de outros países em seu território. Ao falarmos de migração, pode-se ter a impressão de que estamos nos restringindo a um tipo específico de movimentação, visto que, junto à migração, é corrente a utilização de uma diversidade de outros termos que nem sempre têm sua utilização esclarecida, como estrangeiro, refugiado, migrante econômico, apátrida, etc. Faz-se necessário, portanto, clarear os conceitos, o que implica, consequentemente, em fazer as escolhas retóricas que serão utilizadas neste trabalho.

A utilização desses conceitos na atualidade perpassa pelo tema da globalização, cuja realidade exige que algumas categorias sejam revistas. Facilitado pelas revoluções tecnológicas do transporte e da comunicação, o processo de integração, chamado também de globalização, situa a migração internacional como parte de uma “revolução transnacional que está reordenando as sociedades e a política em todo o globo” (CASTLES; MILLER, 2004). Com a ascensão da chamada globalização, a configuração política de Estados-nação soberanos tem sido frequentemente colocada em cheque, conforme discutiremos na próxima seção. Benjamin Barber (2013) afirma que o Estado-nação foi a receita perfeita para a liberdade e a independência de povos e nações autônomos, mas ele é terminantemente inadequado para a interdependência, pois “a soberania, a virtude do Estado-nação moderno, começa a parecer uma vítima prospectiva da globalização e de sua escala assustadora” (BARBER, 2013, p. 3).

Nas últimas décadas, diversos teóricos (SASSEN, 2002; CASTLES e MILLER, 2004) exploraram a maneira como a intensificação dos fluxos migratórios está relacionada ao fenômeno da globalização. Castles e Miller (2004) observam que, embora os movimentos de pessoas através de fronteiras tenham dado forma a estados e sociedades desde tempos imemoriais, o que distingue o fenômeno, nos anos recentes, é seu alcance global, seu caráter central para a política doméstica e internacional e suas enormes consequências econômicas e sociais. Sayad (1998) vincula o fenômeno migratório a uma realidade social no mundo das economias internacionalizadas, uma vez que, junto dos fluxos de capitais, há intensos fluxos de pessoas, identidades e culturas.

Diferenciações teóricas, como país receptor e país de partida, tornam-se menos esclarecedoras, tendo em vista que, com as facilidades de locomoção proporcionadas pela evolução dos meios de transporte, que permitem a movimentação de maneira mais rápida e barata, os fluxos populacionais abrangem os dois aspectos (SAYAD, 1998). Categorias que por muito tempo puderam ser claramente identificadas precisam ser revistas, dado que é possível observar em muitos países a equivalência de fluxos migratórios de nacionais para o exterior, bem como de estrangeiros para seu território. João Fábio Bertonha (2015) pontua que todos os conceitos que tradicionalmente se vinculavam ao estudo das migrações (*melting pot*, assimilação, aculturação, etnicidade) acabam por subentender uma visão de migração como linear. No entanto, a direção e a composição da migração internacional têm mudado enormemente, e “classificações tais como as de país de origem e de destino, migrações permanentes e temporárias, têm perdido muito de sua relevância como instrumentos para apreender o impacto das migrações” (SALES, 1991, p. 24).

O volume e a amplitude das movimentações de pessoas pelo globo diminuem a capacidade dos governos de tomar decisões unilaterais a respeito da inserção dos migrantes em seu território. Portanto, além de ser necessário questionar a validade do conceito, é preciso observar que sua aplicação é desafiada pelas dinâmicas da globalização. Martine (2002) observa, por sua vez, que, ao passo que o fluxo de capitais e mercadorias é altamente incentivado e valorizado, o fluxo de pessoas é visto com maiores restrições. De acordo com o autor, ao discutir o tema da migração internacional no contexto da globalização, depara-se de imediato com o fato de que existe uma

discrepância flagrante entre o discurso e a prática liberal.

(...) o projeto liberal em matéria de circulação de capitais e mercadorias, sustentado por grande parte dos Estados centrais, entra em contradição com os severos controles impostos à livre mobilidade dos trabalhadores e à fixação das pessoas nos territórios nacionais desses Estados. (PELLEGRINO *apud* MARTINE, 2002)

Com exceção de alguns altos executivos, artistas ou mesmo atletas de alto desempenho, que circulam como “cidadãos globais”, o trabalhador que decide migrar se depara frequentemente com uma burocracia complexa e um alto número de restrições, a depender do local onde escolhe viver. Portanto, sob o mesmo fenômeno chamado globalização, no qual se observa a diminuição das distâncias, a instantaneidade da troca de informações, a transnacionalidade dos mercados e o rápido afluxo de capitais, permanece, ainda, o esforço dos governos em conter trabalhadores que optam por cruzar fronteiras na tentativa de melhoria de sua condição de vida, ou mesmo refugiados em busca de asilo. A própria existência de diferenciações conceituais entre os diferentes tipos de mobilidade aponta para os obstáculos que muitas pessoas encontram ao sair de seu território natal. Faz-se necessário o esclarecimento de alguns conceitos que definem aquele que não é natural de seu país, e cujo uso reflete na compreensão que se tem do outro.

Estrangeiro é, provavelmente, o termo sobre o qual recaem as diferenças de compreensão mais sutis. Estrangeiro é todo aquele que é natural de outro país. Portanto, pode-se usar o termo para definir o cidadão que é natural e vive num país diferente do país do interlocutor, inclusive se aquele nunca migrou. É utilizado também para se referir àquele que está em outro país para fins de turismo, negócios, etc. E, ainda, como referência àquele que vive, temporariamente ou não, em outro país. No início do século XX, Simmel já definia que a posição do estrangeiro no grupo era determinada, essencialmente, pelo fato de não ter pertencido a ele desde o começo, por ter introduzido qualidades que não se originaram nem poderiam se originar no próprio grupo. Simmel (1950) observa que há várias formas de “ser estrangeiro” e que, em algumas delas, como na relação dos gregos com os bárbaros, rejeita-se “até mesmo aquilo que se tem em comum, com base em algo mais geral que abrange ambas as partes” (SIMMEL, 1950).

Nesse caso, não haveria nenhum aspecto positivo restante em ser estrangeiro. No entanto, aí recai a diferença sutil que mencionamos. Se, em sua origem, o termo estrangeiro, derivado do latim *extraneus* (o que é de fora, desconhecido, não familiar), vem carregado de uma carga negativa, Abdelmalek Sayad (1998) afirma que o termo estrangeiro hoje é utilizado de forma mais positiva, em oposição ao termo imigrante. O estrangeiro seria, via de regra, aquele proveniente dos países do norte global, que raramente são considerados um risco ao escolherem mudar de país. Pelo contrário, são bem-vindos.

Um estrangeiro, segundo a definição do termo, é estrangeiro, claro, até as fronteiras, mas também depois que passou as fronteiras, continua sendo estrangeiro, enquanto puder permanecer no país. Um imigrante é estrangeiro, claro, até as fronteiras, mas apenas até as fronteiras. Depois que passou a fronteira, deixa de ser um estrangeiro comum para se tornar um imigrante. Se “estrangeiro” é a definição jurídica de um estatuto, “imigrante” é antes de tudo uma condição social. (SAYAD, 1998, p. 243)

Sayad (1998) observa que não são a situação individual da pessoa e o tempo de estadia no país que fazem a diferença entre um estrangeiro e um imigrante. Seria, principalmente, e antes de mais nada, “a relação de forças entre os dois países, as duas sociedades, as duas culturas” (SAYAD, 1998, p. 244). O termo “estrangeiro”, portanto, teria uma definição jurídica, simples, e outra social, mais complexa, que, em contraposição ao uso do termo “imigrante”, lembra a “relação de dominação que foi estabelecida entre sistemas socioeconômicos diferentes, entre países e continentes desigualmente desenvolvidos e que se retraduz de forma idêntica no fenômeno emigração/imigração” (SAYAD, 1998, p. 245). Emigração e imigração sendo termos que designam o migrante internacional, cujo prefixo diferencia apenas a direção do movimento. O imigrante do país natal de alguém é sempre emigrante em sua própria terra natal.

Outra dupla de conceitos sobre a qual precisamos nos debruçar para tentar esclarecer a diferença entre eles — caso haja — é “migrantes” e “refugiados”. Conforme explica Jorgen Carling (2016)⁵, existem duas visões opostas a respeito desse assunto,

⁵ Disponível em: <<http://www.merit.unu.edu/the-end-of-migrants-as-we-know-them/>>.

que podem ser classificadas como “inclusivista” e “residual”. A primeira compreende que migrante é toda pessoa que muda de seu país de residência, independentemente de suas motivações. Portanto, o termo migrante incluiria os refugiados. A segunda visão compreende que migrantes são todas as pessoas que atravessam fronteiras, exceto aquelas que o fazem em busca da proteção do refúgio.

É consensual a compreensão sobre o que é refugiado. De acordo com o Estatuto do Refúgio, refugiado é todo aquele que, “devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país” (ONU, 1951). Quanto a essa definição, restam poucas dúvidas. A diferença é que existem teóricos que entendem que migração é um termo mais amplo, que contém o refúgio, enquanto partidários da visão residual afirmam que a diferenciação terminológica entre refugiados e os outros migrantes é necessária para garantir a proteção dos primeiros. Assim é como o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) visualiza o uso dos termos.

O ACNUR afirma que existe diferença entre os termos, a qual é importante, e que confundi-los acarretaria problemas para ambas as populações. Diferentemente dos refugiados, os migrantes

escolhem se deslocar não por causa de uma ameaça direta de perseguição ou morte, mas principalmente para melhorar sua vida em busca de trabalho ou educação, por reunião familiar ou por outras razões. A diferença dos refugiados, que não podem voltar ao seu país, os migrantes continuam recebendo a proteção do seu governo. (EDWARDS, 2015,)⁶

O ACNUR afirma, inclusive, que estas distinções são importantes para os governos, já que “os países tratam os migrantes de acordo com sua própria legislação e procedimentos em matéria de imigração, enquanto tratam os refugiados aplicando normas sobre refúgio e a proteção dos refugiados — definidas tanto em leis nacionais como no direito internacional” (EDWARDS, 2015).

⁶ Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/noticias/noticia/refugiado-ou-migrante-o-acnur-incentiva-a-usar-o-termo-correto/>>.

A Organização Internacional para Migrações (OIM), por outro lado, define “migração” como

O movimento de uma pessoa ou grupo de pessoas, seja através de fronteiras ou no interior de um Estado. É um movimento populacional, abrangendo qualquer movimento de pessoas, independentemente da extensão, composição ou causas; inclui migração de refugiados, pessoas deslocadas, migrantes econômicos, e pessoas se movendo por outros propósitos, incluindo a reunificação familiar. (OIM, 2011,)⁷

Jorgen Carlig (2016) sugere que não há nada contraditório em usar o termo “migrante” de maneira inclusiva, assegurando o bem-estar dos migrantes que precisam de proteção como refugiados. Para ele, ao afirmar que o rótulo de migrantes pode trazer graves consequências para a vida e segurança de refugiados, o Serviço de Comunicações e Informações Públicas do ACNUR promove uma compreensão de migrantes que apresenta esse risco de vida.

Junto ao refúgio, muitas vezes aparece o termo apátrida, o qual se refere àquele sujeito que não é nacional ou cidadão de nenhum país. A maior causa da apatridia, segundo o ACNUR, é a discriminação contra as minorias na legislação nacional. As definições acerca do conceito de apátridas, assim como do de refugiados, foram estabelecidas pela Organização das Nações Unidas, no contexto do pós-Segunda Guerra Mundial. Visava amenizar as consequências e impedir a recorrência das grandes violações de direitos humanos que ocorreram naquele período. No entanto, de acordo com publicação do ACNUR de fevereiro de 2011, a apatridia ainda é um problema mundial generalizado⁸. O apátrida pode também ser refugiado, caso tenha procurado asilo em outro país. Mas nem sempre o apátrida vai migrar. Nos casos em que ele sai de seu território natal, seja para buscar asilo em outro país ou por qualquer outro motivo, recaímos na dúvida conceitual sobre o *status* de migrante dessa pessoa. Numa perspectiva inclusivista, ela é migrante e é também apátrida. O mais recorrente, no entanto, é verificarmos a utilização dos conceitos “migrantes”, “refugiados” e “apátridas”

⁷ Disponível em: <<http://www.iom.int/key-migration-terms>>. Tradução nossa.

⁸ Disponível em: <<http://www.refworld.org/cgi-bin/tehis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4fd737eb2>>.

lado a lado, como coisas diferentes e complementares.

Excluindo os refugiados e apátridas da categoria de migrantes, a compreensão que se tem dos migrantes é similar àquela que se tem quando se utiliza o termo “migrantes econômicos”. O termo não é relacionado pela OIM⁹, mas seu uso é muito recorrente em materiais jornalísticos e estudos acadêmicos. É com frequência que a mídia relata situações de calamidade envolvendo a chegada de grupos de migrantes em países cuja economia e estabilidade institucional se torna um atrativo. Fica a impressão de que tais pessoas estariam se “aproveitando” de uma condição que só seria de direito dos cidadãos estabelecidos anteriormente naquele território. O termo migrante econômico nos conduz a esse tipo de raciocínio, ao sugerir que a motivação dessa pessoa seria algo mais superficial, como uma busca por maiores lucros e uma vida mais confortável. Pablo Ceriane Cernadas (2016), em estudo sobre a linguagem como instrumento de política migratória, observa que ignorar a interdependência dos direitos afetados como causa da migração, legitima políticas migratórias restritivas. O autor, em consonância com a elaboração teórica de Saskia Sassen (1999), verifica que o caráter econômico tem importância não apenas individual, mas por conta das assimetrias entre países e regiões, os quais, por sua vez, têm um “impacto sobre a (in)estabilidade institucional e o fracasso das políticas de desenvolvimento humano sustentáveis e inclusivas nos países de origem” (CERNADAS, 2016). Para Teresa Sales (1994), inclusive, o fato elementar que vem a caracterizar os atuais fluxos internacionais de migração está relacionado às transformações tecnológicas que proporcionaram todo o progresso nos meios de comunicação, perdurando, contudo, as condições de desigualdade entre os países, que, em última instância, são um dos principais elementos causadores desses fluxos migratórios.

Aceitar que existe algo como a migração econômica implica em diferenciá-la daquela que não o é. E é aceito tacitamente que aquele que migra por razões econômicas o faz por sua conta e risco, e deveria ser impedido o tanto quanto possível de se estabelecer em países desenvolvidos, para que não haja um esvaziamento dos

⁹ O termo não está relacionado na página da organização que contém os “termos-chave” para migrações, disponível em <<https://www.iom.int/key-migration-terms>>. No entanto, na descrição sobre o que é migração, a organização faz uso do termo.

territórios pobres, inchando e impossibilitando a continuidade do desenvolvimento dos países ricos. Essa diferenciação radical coloca em risco, muitas vezes, o próprio Estatuto do Refúgio. Clochard (2007), analisando o caso do acolhimento de refugiados na Europa, afirma que os demandantes de asilo, ao cruzarem as fronteiras clandestinamente ou sem os documentos de viagem regularizados, são muitas vezes considerados, pela polícia na fronteira e/ou pelos governos, como estrangeiros utilizando o procedimento de asilo abusivamente para entrar no território de um Estado. Portanto, os dispositivos materiais e legislativos que deveriam servir apenas para reforçar a luta contra a imigração clandestina do migrante econômico impedem um grande número de estrangeiros de se beneficiarem de seus direitos humanos e lhes impõem um estatuto de delinquentes (CLOCHARD, 2007).

Segundo Neide Patarra (2005), na conjuntura da globalização, considerar o migrante econômico como uma categoria separada da própria dinâmica dos deslocamentos é ignorar que os “movimentos migratórios internacionais constituem contrapartida da reestruturação territorial planetária — que, por sua vez, está intrinsecamente relacionada à reestruturação econômica em escala global” (PATARRA, 2005). Sassen (1999) observa, que, ao tratarmos a migração como uma decisão individual, motivada pelas condições socioeconômicas desfavoráveis dos países de onde as pessoas partem, e ignorando as inter-relações do sistema econômico, os países mais desenvolvidos tratam a recepção como uma questão de generosidade, ao invés de reconhecer as motivações econômicas ou a responsabilidade política que teríamos em acolhê-los.

Uma parte do desafio consiste em reconhecer a conexão estreita existente entre formas de violência que nem sempre reconhecemos como estando conectadas entre si ou como constituindo, sequer, formas de violência. O aumento acentuado da dívida pública, da pobreza e do desemprego, aliado ao encerramento de setores da economia tradicional de todo o hemisfério sul — resultado, em boa parte, da globalização econômica neoliberal — deu origem a fenômenos de migração completamente novos, ao mesmo tempo que veio alimentar um enorme surto de comércio ilegal de pessoas. (SASSEN, 2002, p. 43)

A separação contundente entre migração econômica e forçada minimiza as

motivações do migrante econômico, ignorando a dinâmica de mercado que não apenas solapa setores econômicos de certas regiões, como também demanda mão de obra para uma ampla gama de serviços em regiões de economia mais dinâmica. Esses entraves, ainda vivenciados, dão embasamento ao argumento de Martine (2005), que qualifica a globalização como inacabada. Na realidade, a globalização seria um fenômeno parcial e inacabado, pois sua força principal, que reside no conceito liberal de integração econômica, é seguido seletivamente pelos próprios países que a promovem. Isso aumenta a disparidade entre ricos e pobres, contribuindo para aumentar o desejo de migração das pessoas. Considerando que, com o avanço das telecomunicações, o “horizonte é o mundo”, o migrante reveste-se da expectativa de viver as mesmas experiências com as quais pode entrar em contato diretamente. “Entretanto, as regras do jogo da globalização não se aplicam à migração internacional: enquanto o capital financeiro e o comércio fluem livremente, a mão de obra se move a conta-gotas” (MARTINE, 2005, p. 3).

Posto isso, e tendo esclarecido os significados e usos dos termos que surgem quando tratamos as questões de mobilidade, é necessário evitar o uso do termo migrantes econômicos por acreditarmos que sua elaboração é equivocada. Quanto ao uso de migrantes e refugiados, não é objetivo deste trabalho acrescentar argumentos para a defesa de uma ou outra visão. Entende-se que ambas (inclusivista e residual) possuem argumentos coerentes e dão a possibilidade ao pesquisador de opção, desde que se compreenda as nuances do debate.

Por ora, basta que se estabeleça aqui o entendimento do que estamos falando ao pensar a política migratória no Paraná. A compreensão que Jorgen Carlig (2016) classifica como residual parece ser hegemônica e é a visão adotada pelo governo do estado do Paraná, ao optar por nomear seu conselho como Conselho Estadual dos Direitos para Migrantes, Refugiados e Apátridas. A opção não é meramente retórica e sinaliza que os idealizadores da política pública parecem compreender que os três termos falam sobre coisas diferentes, e, para que o conselho abranja todas as questões, é preciso que elas todas sejam citadas. No entanto, de acordo com Faist (2008), é cada vez mais natural que as pessoas cruzem fronteiras mais de uma vez ao longo de suas

vidas, e as categorias anteriormente bem estabelecidas, como país de origem e país de destino, imigrante e emigrante, migrante temporário ou permanente, migrante econômico ou refugiado, não servem para descrever suas trajetórias. Essas diferenciações são, de fato, desprovidas de interesse para este trabalho. Adotaremos o termo migração como um conceito abrangente, de maneira que, portanto, a política migratória é aquela que contempla o planejamento e a execução de ações voltadas ao sujeito migrante, independentemente de suas rotas e motivações. Quando nos referimos aos sujeitos, sempre que possível utilizam-se os termos imigrantes e refugiados, seguindo a recomendação do ACNUR e a utilização feita pelo governo estadual. No entanto, deve-se esclarecer que *política migratória*, neste trabalho, refere-se a todas as situações com estrangeiros que atravessam a fronteira, independentemente de suas motivações.

Na sequência deste capítulo, é feita a discussão sobre o conceito de migração, pois ele próprio não é neutro. Consideramos necessário pontuar que a configuração territorial do globo, dividido entre países, é uma escolha mais que um estado natural das coisas. Ainda que o conceito de globalização, já muito explorado desde a década de 1980, traga-nos a impressão de que vivemos em um mundo mais integrado, os Estados-nação não se tornaram obsoletos, e suas decisões acerca da gestão de suas fronteiras seguem tendo consequências diretas sobre as pessoas que decidem, ou que precisam, migrar. Por esse motivo, neste capítulo procuramos explorar alguns conceitos como migração, Estado-nação e globalização, e as implicações das escolhas retóricas e das configurações legislativas para a movimentação de pessoas no espaço.

2.2. ESTADO E MIGRANTES: UMA CONSTRUÇÃO

A experiência da migração permite ao indivíduo o distanciamento necessário das categorias impostas pelo Estado para perceber o aspecto forjado dos mesmos. No momento em que uma pessoa encontra maior dificuldade para se mudar para um país como os Estados Unidos ou a França, e menor dificuldade para se instalar em outro país, como o Brasil, verifica-se que a imigração não é um problema natural e inerente à

movimentação no território, mas, sim, um problema político colocado pelo Estado, que cria as categorias de permissão de estadia e trânsito. Tais categorias, inclusive, podem ser rapidamente alteradas a depender da configuração de forças no campo da gestão pública, que ora tende a imprimir uma visão de segurança e soberania, dificultando a mobilidade, ora tende a reforçar a visão de direitos humanos (mais recentemente) ou de atração de migrantes (numa perspectiva também histórica), ampliando as possibilidades de acolhida. A migração só pode ser pensada ao aceitarmos o Estado enquanto um espaço regido por leis próprias, que o diferem dos demais espaços do globo, contendo não apenas o território como também, essencialmente, os seres humanos que nele vivem. Desse modo, ao nascer, o ser humano vira automaticamente cidadão de algum país¹⁰, de modo que essa contingência determinará o modo como ele pode se deslocar ao longo de sua vida.

Gregory Feldman (2015) afirma que foi o nascimento do “cidadão” moderno que deu ao migrante a forma e a definição abstrata que conhecemos hoje. De fato, para que imigração ou a emigração sejam possíveis, é necessário que existam Estados-nação soberanos, com fronteiras definidas; no entanto, a configuração política de territórios enquanto países é relativamente recente. Foi em 1648, com o Tratado de Westfália, que se adotaram, na Europa, conceitos como o de soberania nacional. O Tratado, assinado no contexto da chamada Paz de Westfália, que sela o fim da Guerra dos Trinta Anos¹¹, marca a transição de um sistema político centrado em dinastias, poderes religiosos e condados, para um sistema internacional de Estados-nação. Nessa configuração política, a movimentação humana não se dá mais em um espaço natural, mas em um espaço privado, dividido por fronteiras.

Feldman (2015) observa que, antes do Estado-nação, “migrante” envolvia uma variedade de pessoas em movimento (comerciantes, exilados, caminhantes trabalhando sazonalmente, entre outros). Acontecia de algumas pessoas estarem em movimento,

¹⁰ Exceto nos casos de não reconhecimento da nacionalidade, gerando a apatridia, conforme mencionado anteriormente.

¹¹ Definição genérica de uma série de guerras que ocorreram no território europeu entre 1618 e 1648 por rivalidades religiosas, dinásticas, econômicas e territoriais. Em 1648, uma série de tratados foram firmados encerrando as rivalidades, no que foi conhecido por Paz de Westfália.

enquanto outras permaneciam em casa. Ao completar-se o processo moderno de constituição de países soberanos, o território neutro de movimentação deixa de existir, e, portanto, o local de nascimento do sujeito, mais do que uma contingência histórica, passa a determinar sua condição enquanto cidadão que só pode se mover em determinado espaço que “lhe pertence”.

Enquanto este círculo necessariamente apaga diferenças particulares ao gerar a identidade nacional homogênea, ele também homogeneiza todos os indivíduos externos como “estrangeiros”. Ele insiste em uma divisão intransponível entre o “cidadão” e o “migrante”. Entre “nós” e “eles”.¹² (FELDMAN, 2015, p. 30-31)

Hannah Arendt (1998) verifica que, com a queda das monarquias absolutas, o único laço comum que restava aos cidadãos do Estado-nação, sem um monarca que simbolizasse a essência do grupo, era a origem comum.

Enquanto a consciência da nacionalidade é comparativamente recente, a estrutura do Estado é fruto secular da evolução da monarquia e do despotismo esclarecido. Fosse sob a forma de nova república ou de monarquia constitucional reformada, o Estado herdou como função suprema a proteção de todos os habitantes do seu território, independentemente de nacionalidade, e devia agir como instituição legal suprema. A tragédia do Estado-nação surgiu quando a crescente consciência nacional do povo interferiu com essas funções. Em nome da vontade do povo, o Estado foi forçado a reconhecer como cidadãos somente os “nacionais”, a conceder completos direitos civis e políticos somente àqueles que pertenciam à comunidade nacional por direito de origem e fato de nascimento. Isso significa que o Estado foi parcialmente transformado de instrumento da lei em instrumento da nação. (ARENDT, 1998, p. 261)

Dessa maneira, cria-se o conceito do estrangeiro, em oposição à concepção, igualmente criada, de uma comunidade nacional. Bernard Cottret (1985) reiterou que não existe alguém que seja estrangeiro em si. Só se é estrangeiro diante de uma norma, de uma cultura, de uma civilização. É sobre o ato fundador dos Estados-nação, fruto de decisão política, que podemos problematizar a migração em sua concepção mais moderna. Essas construções e decisões políticas interferem no reconhecimento ou não de um migrante como sujeito de direitos, e, inclusive, reconhecem ou não o direito de um sujeito a migrar.

Bourdieu (2010) traz uma importante reflexão sobre a maneira como é possível

¹² Tradução nossa.

estudar o Estado, a qual corrobora com o exercício que estamos procurando fazer aqui, ao resgatar a origem de alguns conceitos. O autor afirma que pensar o Estado é complexo, e é preciso manter constante vigilância para que, na tentativa de pensá-lo, não acabemos “pensados” por ele. Isso porque é o próprio Estado que nos fornece as categorias de pensamento, que nem sempre estão conscientes enquanto elaboramos nossas hipóteses e desenvolvemos nossas teorias. O próprio Estado impõe as categorias cognitivas segundo as quais é percebido, e é

[...]no domínio da produção simbólica que particularmente se faz sentir a influência do Estado: as administrações públicas e seus representantes são grandes produtores de “problemas sociais” que a ciência social frequentemente apenas ratifica, retomando-os por sua conta como problemas sociológicos. (BOURDIEU, 2010, p. 95)

Portanto, as questões que costumam envolver a migração, como a possibilidade de ter acesso a autorizações para ingressar, transitar e permanecer em um Estado, dependem, principalmente, de princípios de visão e divisão do mundo. Essas categorias de percepção são impostas pelo Estado, à vista disso, a temática não escapa à submissão da ciência social aos problemas estatais, como anunciado por Bourdieu.

Hannah Arendt afirma que, na Revolução Francesa — evento que está nas origens da configuração político-institucional da Europa e do mundo, na modernidade —, os Direitos do Homem foram conjugados com a soberania nacional. A população estava convencida de que “a verdadeira emancipação e a verdadeira soberania popular só podiam ser alcançadas através da completa emancipação nacional, e que os povos privados do seu próprio governo nacional ficariam sem a possibilidade de usufruir dos direitos humanos” (ARENDR, 1949). Esse sentimento não está ultrapassado, e, mesmo com os horrores praticados em nome do nacionalismo durante as duas Guerras Mundiais, com o estabelecimento da Organização das Nações Unidas (ONU) e com a sensação de diluição das fronteiras devido à globalização, temos presenciado uma retomada de discursos nacionalistas.

A criação de órgãos multilaterais, como a ONU, colocou na pauta dos governos ao redor do mundo o tema dos direitos humanos, os quais deveriam sobrepor qualquer

interesse nacional. A Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em Paris, no ano de 1948, foi assinada pelo Brasil na mesma data. Pela primeira vez, é estabelecida uma proteção universal ao homem. Pouco depois, em 1951, é elaborada a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, assinada pelo Brasil, que, no entanto, só regulamentou sua implementação em julho de 1997.

Fausto Brito (2013) considera, todavia, que, no mundo pós-Segunda Guerra Mundial, ainda permanece a contradição entre a soberania nacional e os direitos humanos. Hannah Arendt (1998) revela, em sua análise dos regimes totalitários, que a dissociação entre direitos humanos e soberania nacional serviu de antessala para a ruptura total dos direitos humanos nos regimes totalitários. Segundo Arendt, os homens não são iguais por natureza, e nem o são, muito menos, em função da sociedade em que vivem. Eles se tornam iguais no universo da política, artifício construído pelos próprios homens por meio de contrato social, edificado no solo da pluralidade humana, e não no espaço politicamente vazio do singular (ARENDT, 1949). Brito afirma que o resultado dessa contradição foi que os direitos humanos passaram a ser protegidos e aplicados sob a forma de direitos nacionais. “E essa é ainda hoje a tragédia do Estado-nação moderno, que somente reconhece como cidadãos aqueles que pertencem à comunidade nacional, os únicos que podem usufruir plenamente dos direitos civis e políticos” (BRITO, 2013, p. 85).

Habermas (1997) verifica que a visão de direitos humanos exclusivos dos nacionais suporta uma concepção de Estado-nação que pressupõe a homogeneidade do seu povo, muitas vezes confundida com a identidade étnica, considerada um dado pré-político, anterior ao contrato social (HABERMAS 1997). Baraldi (2014) verifica que a discussão acerca da migração raramente rompe o nacionalismo metodológico, ou seja, pensa a nação soberana como algo dado, e sua existência é tão inquestionável que também não se questionam as implicações negativas desse *status quo*, como a violação de direitos de migrantes. A autora observa que superar o nacionalismo metodológico permite repensar o político tendo em vista os amplos processos transnacionais em que o Estado está inserido. Sayad (1998) afirma, ainda, que sem que se perceba a arbitrariedade que existe em opor o “nacional” ao “não nacional”, todas as discriminações

de fato são reduzidas a essa distinção legal, e a oposição que se opera no plano político constitui justificativa suprema para todas as outras decisões. “Não sendo o imigrante um elemento nacional, isso justifica a economia de exigências que se tem para com ele em matéria de igualdade de tratamento frente à lei e na prática” (SAYAD, 1998, p. 58).

Observa-se que, apesar da aprovação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, ainda resta um obstáculo à política efetiva desses direitos, visto que mesmo a Declaração resguarda a soberania dos países, e que o conjunto de princípios seria mais um ideal comum, por não apresentar mecanismos efetivos para sua realização.

O grande problema é que o paradoxo arendtiano entre direitos humanos e soberania não foi superado pela nova Declaração. Efetivamente, a nacionalidade, do ponto de vista político e jurídico, depende menos dos direitos dos indivíduos e mais do seu reconhecimento em cada Estado-nação. O indivíduo detém a titularidade dos seus direitos, mas a sua realização no plano internacional subordina-se à soberania de cada país, que é, de fato, o principal titular no direito público internacional. (BRITO, 2013, p. 89)

Celso Lafer (1994) verifica que, para além do problema da soberania *versus* direitos humanos, a própria noção de soberania absoluta, estabelecida pela lógica da Paz de Westfália, não é compatível com as realidades contemporâneas e seu direito internacional, pelas contradições existentes entre a ideia e a experiência.

A primeira, que é constitutiva, reside na igualdade das soberanias, em teoria, e na sua desigualdade, na prática. A segunda, que se tornou avassaladora neste final de milênio, é a impossibilidade de isolamento, que vem levando à interdependência dos Estados e ao transnacionalismo dos atores da vida mundial. (LAFER, 1994, p. 140)

É essencial a reflexão que se faz aqui sobre a origem do Estado-nação e sua implicação para a maneira como concebemos a ideia da migração hoje, pois nos permite questionar informações muitas vezes apresentadas como fatos objetivos, como o “problema” da migração. Gregory Feldman (2015) afirma que “Somos todos migrantes”. Em seu trabalho, o autor procura rever a origem do conceito, afirmando que a ideia que se produz de uma comunidade nacional implica uma dicotomização entre o cidadão e o migrante que reduz a complexidade, diversidade e particularidade das relações humanas numa compreensão estereotipada de diferenças culturais. Essa dicotomia estereotipa

não apenas o migrante, mas também os chamados cidadãos, que não seriam compreendidos como um grupo eclético de indivíduos com particularidades, mas como uma massa de seres humanos, vivendo sob a mesma essência nacional (FELDMAN, 2015). Essa homogeneização política de um grupo de pessoas de um determinado território criaria um desafio, ao negar às pessoas particulares um local na esfera política, independentemente de serem cidadãos ou migrantes.

Esclarecidas as bases conceituais deste trabalho, tanto no que se refere ao uso técnico dos termos quanto a sua construção — que nos leva a questionar a validade da própria existência de alguns conceitos —, iremos, na sequência, pontuar alguns aspectos dos fluxos migratórios de e para o Brasil, no período mais recente, para que se tenha uma compreensão da conjuntura em que o Brasil se encontrava em termos de movimentos de pessoas em seu território na ocasião da discussão recente de políticas para migração.

2.3 ASPECTOS DA MIGRAÇÃO NO BRASIL NAS ÚLTIMAS DÉCADAS

Compreender as dinâmicas migratórias de uma região não se coloca como tarefa fácil. A migração pode ser descrita como um fato social total, na perspectiva maussiana, o que demanda uma abordagem multidisciplinar e transdisciplinar. Abdelmalek Sayad (1998) lembra que a única característica da migração sobre a qual há concordância na comunidade científica é a de que ela seja um fato social completo. Dessa maneira, para os propósitos deste trabalho, não temos a preocupação de revelar ou compreender as causas, os efeitos e as dinâmicas da migração no Brasil, mas, sim, de apresentar alguns dados e observar aspectos da compreensão mais geral a respeito dos fluxos migratórios. Pretende-se apenas trazer as informações que situam a conjuntura, com a intenção de refletir como o tema tem chegado para o poder público e como diferentes momentos podem ter suscitado diferentes reações das autoridades e entidades ligadas à questão migratória. No entanto, depara-se com frequência com a dificuldade de se encontrar dados consistentes e atualizados sobre fenômenos complexos como a migração.

Os números de entrada e saída captam apenas uma parcela do fenômeno migratório. A primeira dificuldade encontrada para retratar estatisticamente a migração é de ordem política. As grandes transformações econômicas, sociais, políticas, demográficas e culturais em andamento no âmbito internacional diante de um mundo globalizado resultam em novas modalidades de mobilidade do capital e da população (PATARRA, 2006). Desse modo, a decisão de migrar nem sempre caminha junto com as possibilidades legais, e os números oficiais não conseguem captar a estadia ilegal de migrantes em seu território.

A outra dificuldade é de ordem teórica e institucional. O modelo socioeconômico dominante, baseado na permanência em uma residência única, está sendo superado, e a reversibilidade crescente dos movimentos levanta a questão da real relevância das referências aos períodos de permanência observados segundo a residência administrativa (DOMENACH, 1998). As facilidades de transporte e de acesso à informação, características do mundo globalizado, modificaram a maneira como as pessoas se movimentam em busca de novas oportunidades. Os novos fluxos resultantes desse cenário e a dificuldade institucional em registrar movimentos fluidos acabam por inviabilizar a construção de diagnósticos coerentes com os dados de estoques populacionais disponibilizados pelos órgãos oficiais.

Com frequência, nos deparamos com análises acerca dos diferentes momentos que o Brasil estaria vivendo com relação aos fluxos migratórios. Dessa maneira, a partir da década de 1980, surgiram diversas pesquisas (BAENINGER; SALES; PATARRA) relatando a importância cada vez maior da emigração de brasileiros, o que seria um fato inédito, dada a característica histórica do Brasil enquanto um país de imigração. Mais recentemente, uma série de análises relata o que seria um novo momento, com o país novamente recebendo grandes fluxos de imigração. José Renato de Campos Araújo (2012), em trabalho sobre os fluxos populacionais, as políticas públicas e as estruturas estatais de um Brasil migrante, pondera que esse “novo momento” (aspas do autor) carece de verificação através de estudos e pesquisas demográficas, uma vez que a afirmação da constituição de um novo movimento em fluxos migratórios necessita de dados consistentes para sua constatação. Ele sugere, ainda, que a maior parte das afirmações presentes na grande imprensa não dão conta da complexidade desses

fluxos, baseando-se muito mais nas impressões pessoais de colunistas, jornalistas ou gestores públicos, e pouco em dados estatísticos consistentes (ARAÚJO, 2012).

No Brasil, o dado oficial mais utilizado para compreender a dinâmica demográfica é o Censo Demográfico, realizado a cada dez anos. O último Censo disponível é o de 2010, e o próximo será realizado somente em 2020. Em 2016, estamos, portanto, em uma “janela”, visto que os dados de 2010 já estão defasados, especialmente quando se quer retratar a imigração mais recente, que ganhou volume justamente a partir de 2010. Ao mesmo tempo, faltam três anos para a realização do próximo Censo, e tendo em vista a rapidez com a qual esses fluxos podem mudar, é possível, inclusive, que, em 2020, muitos dos imigrantes que passaram pelo Brasil não estejam sequer residindo aqui. Concordamos, assim, que é necessária cautela ao afirmar a existência de alguma tendência migratória. Contudo, são essas percepções de um novo fluxo, por parte da população e dos gestores públicos, que pressionam pela construção de políticas voltadas à temática, e que, portanto, interessam-nos aqui relatar.

Apesar das dificuldades postas, esta seção expõe alguns dados e evidências que nos permitem concluir que, no que concerne à gestão da migração por parte do governo e de entidades privadas e não governamentais, a recente chegada de migrantes em grande volume, a partir de 2010, colocou-se como um novo desafio de gestão. Embora a migração seja um aspecto constitutivo da nação brasileira, cuja sociedade se configurou enquanto resultado de diferentes ondas migratórias para nosso território, desde o encerramento das políticas de atração de migrantes para o Brasil, no início do século XX, não nos identificávamos como um país receptor. Ao contrário, na esteira da crise econômica da década de 1980, o Brasil entrou na contramão de sua história e viu cada vez mais engrossadas as filas de migrantes que deixavam o país em busca de melhores oportunidades (SALES, 1991). Essa emigração levou o poder público a se mobilizar para a proteção dos brasileiros no exterior, conforme iremos relatar no próximo capítulo.

O tema da emigração de brasileiros foi explorado largamente por teóricos e também pela mídia. Não houve canal jornalístico que não tenha se interessado pelo curioso caso de Governador Valadares, onde não havia um habitante que não tivesse pelo menos um conhecido vivendo nos Estados Unidos (FUSCO, 2000). Teresa Sales

(1991) observa, inclusive, que havia, em Boston, um periódico semanal, *Brazilian Times*, onde se podia encontrar anúncios de terrenos e casas à venda em Governador Valadares, tamanho era o público interessado. Igualmente divulgada foi a situação dos brasileiros na Europa, onde muitos entraram de maneira irregular. As deportações, principalmente da Espanha, tornaram-se uma notícia constante. Apenas em 2008, 2.764 brasileiros foram barrados no aeroporto de Madrid. O número representava 23% do total de deportações daquele ano¹³. Nesse momento, a discussão acerca dos brasileiros no exterior já havia mobilizado a opinião nacional, especialmente após o caso de Jean Charles de Menezes¹⁴.

Teresa Sales (1991) afirma que era a primeira vez que se via uma corrente emigratória no Brasil. Portes (1995) observa que este tipo de migração, no qual as pessoas agem sem motivação coercitiva ou sem indução pelos seus futuros empregadores é um fenômeno do século XX, causado pelo aumento da integração das sociedades periféricas à economia global. É uma migração que às vezes ocorre à revelia do projeto político da nação hospedeira, ou mesmo da vontade das autoridades em acolhê-los, e sua entrada irregular não gera registros oficiais cujos dados possamos utilizar. Teresa Sales (1991) argumenta que os programas criados no período pós-Segunda Guerra Mundial para incentivar a migração temporária de trabalhadores estrangeiros para certos países da Europa e dos Estados Unidos (como o *Guest Work Programs* ou o *Bracero Program* nos EUA) são considerados por alguns autores como os principais fatores causadores dos recentes fluxos de migração clandestina que acabaram ocorrendo nesses locais. A partir da década de 1980, os brasileiros apenas se juntavam ao “exército de trabalhadores migrantes ilegais hispânicos que os antecederam nesse tipo de mercado de trabalho dos países desenvolvidos” (SALES, 1991).

Além do já mencionado fluxo de brasileiros para os EUA e Europa, verificava-se também um intenso fluxo de brasileiros para o Japão, este com características mais específicas, pois os migrantes dependiam de laços étnicos e culturais e de redes de parentesco (PATARRA, BAENINGER, 2001). Também podemos pontuar a importância

¹³ Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2010/01/100111_espanha_brasileiros_mv.shtml>.

¹⁴ O brasileiro, de 27 anos, foi assassinado pela unidade armada da Scotland Yard, dentro de um trem em Londres, onde vivia havia 3 anos. Alegou-se que ele foi confundido com um suspeito de terrorismo, e, ao não obedecer às ordens dos policiais, foi executado.

do Paraguai como destino, cuja dinâmica de fronteira mostra-se ainda mais complexa. Conforme Patarra, o movimento de brasileiros pela fronteira envolve questões fundiárias mal resolvidas, oportunidades de trabalho, como a construção da hidrelétrica de Itaipu, ainda na década de 1970, e o contrabando e narcotráfico.

Em trabalho publicado em 2005 por Neide Lopes Patarra, temos o registro das estimativas do Ministério das Relações Exteriores quanto ao número de brasileiros que foram residir no exterior. A primeira estimativa, datada de 1996, já ultrapassava 1,4 milhão de brasileiros. Percebeu-se um aumento até 2001, quando a estimativa ultrapassou o número de 2 milhões de brasileiros no exterior, e, em 2003, já havia uma diminuição, com a estimativa de 1,8 milhões de nacionais vivendo no estrangeiro. Até 2000, os países que receberam os grupos mais expressivos de brasileiros foram os EUA, seguido por Paraguai e Japão. Nos registros de 2001 e 2003, a quantidade de brasileiros vivendo na Europa ultrapassava em número a que vivia no Japão. Em 2003, a distribuição dos brasileiros era mais uniforme. Exceto os Estados Unidos, que concentravam quase 40% do total de emigrantes brasileiros, Paraguai e Japão perderam a importância, aumentando o percentual de brasileiros na Europa, em outros países da América do Sul e também em outros continentes. Os dados fornecidos pela autora não registraram, mas provavelmente a Austrália e o Canadá ganharam importância como destino, devido às políticas de atração de mão de obra.

Tabela 1 – Estimativa de Brasileiros Residentes no exterior, 2000 - 2003

País / Região	2000		2001		2003	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Total	1.419.440	100,00	1.887.895	100,00	1.805.436	100,00
Estados Unidos	580.196	40,87	799.203	42,33	713.067	39,50
Paraguai	350.000	24,66	454.501	24,07	310.000	17,17
Japão	262.944	18,52	224.970	11,92	269.256	19,91
Europa	135.591	9,55	197.430	10,46	291.816	16,16
Outros países da América do Sul	49.444	3,48	37.915	2,01	111.705	6,19
Outros	41.265	2,91	173.876	9,21	109.592	6,17

Fonte: Ministério das Relações Exteriores.

Adaptado de: Neide Lopes Patarra (2005).

Ao mesmo tempo em que o Estado brasileiro passa a ter que lidar com a questão dos brasileiros no exterior, ocorre concomitantemente um significativo ingresso de novos fluxos de migrantes, desde asiáticos até o crescente afluxo de latino-americanos. Estes últimos configuravam-se especialmente como trabalhadores pobres, oriundos dos países com os quais o Brasil fazia fronteira, e que se destinaram principalmente para duas áreas: as regiões metropolitanas (principalmente de SP e RJ) e as fronteiras (ANDENA, 2013).

[...]o Brasil não seria um país de imigração que passou a ser de emigração. Em outras palavras, não teria passado de receptor a expulsor de população. O contexto, o significado, os volumes, os fluxos, as redes e outras dimensões importantes, no contexto interno e internacional, passavam a ser completamente distintos de tudo o que, sob a mesma rubrica, sucedera no passado. Embora em menor escala, o contexto dos movimentos internacionais que envolviam o Brasil indicava a entrada de novos contingentes de estrangeiros, com características absolutamente distintas das dos movimentos anteriores. (PATARRA, 2005, p. 25)

As tabelas do Censo Demográfico nos dão algumas pistas a respeito desse fenômeno. Ao observarmos a série histórica relativa à população residente por lugar de nascimento, podemos verificar que, de 1991 a 2010, o número de residentes nascidos no exterior diminuiu no Brasil. No entanto, no Paraná, esse número aumentou ligeiramente. Isso pode apontar para uma dinâmica de fronteira e uma migração sul-americana, que pode impactar mais este estado por sua tríplice fronteira. Embora em números globais o aumento tenha sido insignificante, é preciso considerar que o estoque de residentes nascidos no exterior inclui os sobreviventes de ondas migratórias anteriores. Portanto, é possível que tenham chegado novos migrantes que não “contabilizam” no valor geral, pois, na soma, contabiliza-se também a perda de antigos residentes nascidos em país estrangeiro.

Tabela 2 – População residente, por lugar de nascimento, Brasil e Paraná, 1991, 2000 e 2010

Ano	Brasil			Paraná		
	Total	Exterior	%	Total	Exterior	%
1991	146.815.821	767.785	0,52	8.448.621	48.216	0,57
2000	169.872.856	683.830	0,40	9.564.643	49.662	0,52
2010	190.755.799	592.570	0,31	10.444.526	50.417	0,48

Fonte: Censo Demográfico IBGE 2010 – SIDRA.

Conforme pontuamos anteriormente, o Censo é realizado apenas a cada dez anos, de modo que é preciso recorrer a outras fontes para tentar compreender a dinâmica migratória a partir de 2010. Sem os dados do próximo Censo, que será realizado apenas em 2020, existe uma dificuldade em captar o número mais global de estrangeiros no país. Porém, diversas fontes de informação sugerem o aumento do fluxo de estrangeiros para o Brasil.

Um dado interessante é o número de estrangeiros no mercado formal de trabalho, visto que a maioria dos estrangeiros no país procura entrar neste mercado. Os dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) apontam um aumento de 131% no número de imigrantes com vínculo formal de trabalho entre 2010 e 2015. Em 2010, eram 54.333 e, em 2015, já tínhamos 125.535 imigrantes com visto formal de trabalho no Brasil. É interessante notar também, a partir dos dados da RAIS, a participação de imigrantes de nacionalidades até então inéditas em nosso mercado de trabalho. Em 2010, por exemplo, não havia nenhum haitiano ou bengali trabalhando formalmente no Brasil. Em 2015, os registros já apontam 33.154 pessoas nascidas no Haiti com vínculo formal de trabalho, e 3.980, de Bangladesh. No Paraná, em 2015, havia 16.238 estrangeiros no mercado formal de trabalho. A participação dos paraguaios no Paraná, possivelmente por conta da dinâmica de fronteira, é a mais significativa. Mas é interessante observar, também, que, dos haitianos trabalhando no mercado formal no Brasil, 20% estavam no Paraná no ano de 2015. Essa informação reitera que o estado tornou-se um importante receptor desses migrantes.

Tabela 3 – Número de estrangeiros com vínculo de trabalho formal no Brasil e Paraná, 2015

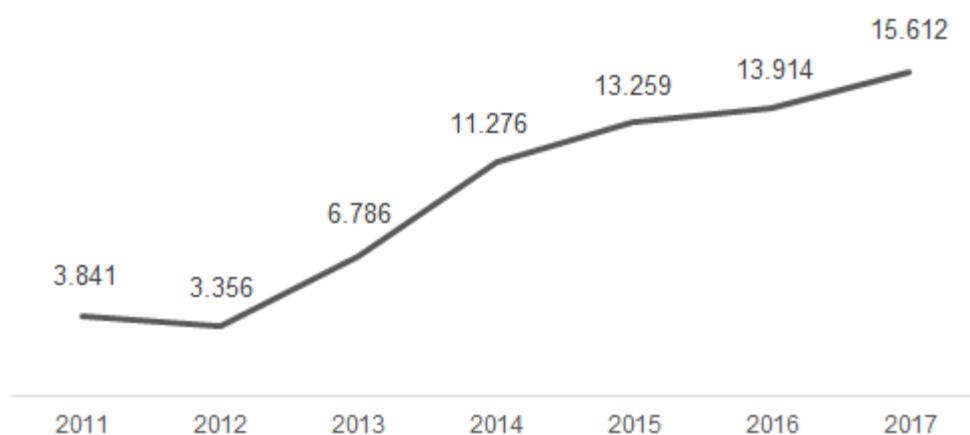
Nacionalidade	Brasil	Paraná	
	Nº absolutos	Nº absolutos	%
Total	125.535	16.238	13
Haiti	33.154	6.846	20,6
Paraguai	7.455	3.326	44,6
Argentina	7.412	674	9
Portugal	9.878	413	4,2
Bangladesh	3.980	347	8,7
Outros	63.656	4.632	7,3

Fonte: Adaptado de Relatório Anual 2016 – OBMigra.

No Brasil, temos também um registro abrangente, que é o Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), de responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Considerando que o foco do cadastro é o planejamento e a execução de programas sociais, as informações se restringem a um grupo populacional majoritariamente de baixa renda. No entanto, é interessante observar o aumento de estrangeiros registrados no CadÚnico¹⁵, evidenciando não apenas o aumento do número dessa população no estado, como sua possibilidade de acesso aos programas sociais. Apenas no estado do Paraná, em fevereiro de 2017 havia 15.612 estrangeiros registrados no Cadastro.

¹⁵ Os registros no CadÚnico não são cumulativos. O cadastrado pode solicitar sua exclusão, e, também, pode ser excluído caso não atualize o cadastro num período de quatro anos. Isso explica a diminuição de cadastrados entre 2011 e 2012.

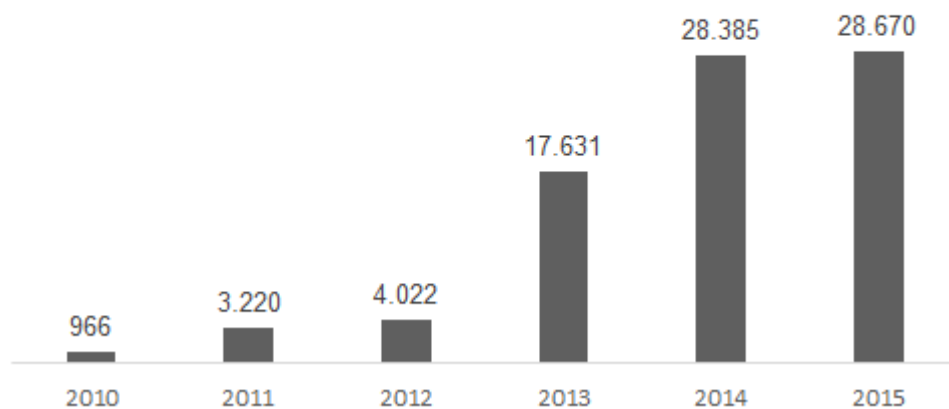
GRÁFICO 1 - Nº DE ESTRANGEIROS CADASTRADOS
NO CADNÚNICO - PARANÁ - 2011 a 2017



Fonte: CadÚnico.

Torna-se importante, também, acompanhar os registros de solicitação de refúgio. O pedido de asilo era uma modalidade pouco utilizada no país, com solicitações regulares até 2010. Recebíamos especialmente refugiados da Colômbia. Com a chegada dos haitianos a partir de 2010, que a princípio solicitaram refúgio para se regularizarem, e também com o conflito na Síria, o número de solicitações de refúgio aumentou mais de 2.000% entre 2010 e 2015.

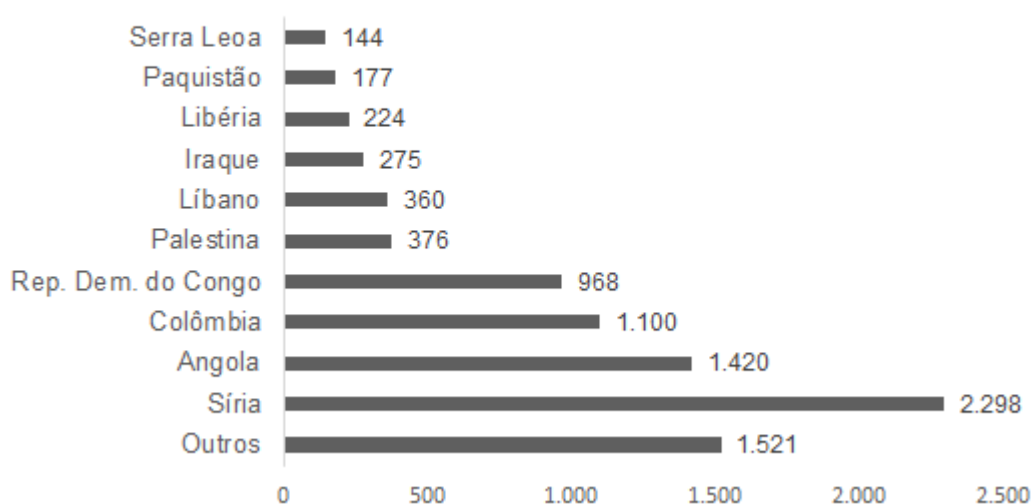
GRÁFICO 2 - Nº DE SOLICITANTES DE REFÚGIO
BRASIL, 2010 a 2015



Fonte: ACNUR.

Além do crescimento do número de solicitantes, houve o crescimento também do número de pessoas reconhecidas como refugiadas, além de uma maior variedade quanto à origem dos solicitantes que chegam ao Brasil. Até 2012, a Colômbia era a nacionalidade que concentrava maior número de solicitantes de refúgio no Brasil. Já nos dados compilados até abril de 2016, a Síria aparece como país de origem do maior número de refugiados, entre 79 países de origem. O Gráfico 3 apresenta a distribuição dos refugiados por nacionalidade, destacando aquelas que apresentam o maior número dentre os 79 países de origem.

GRÁFICO 3 - Nº TOTAL DE REFUGIADOS E REASSENTADOS, BRASIL, abril 2016

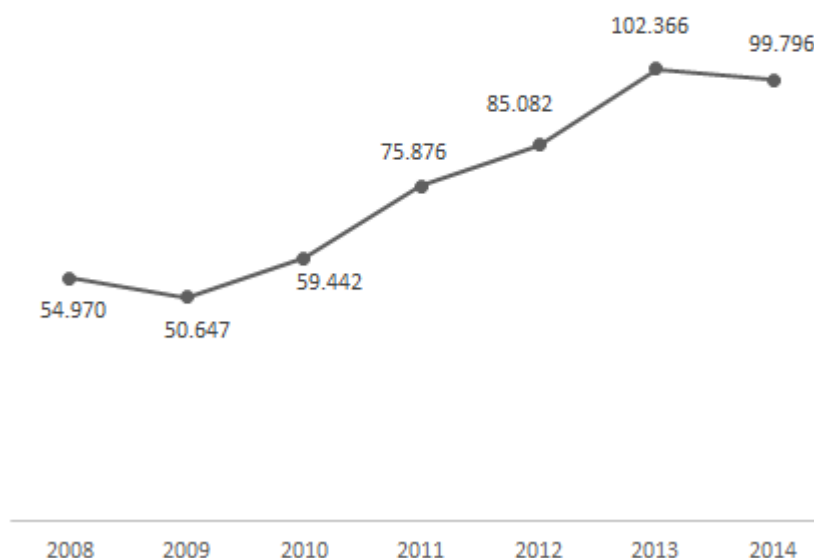


Fonte: ACNUR.

Outra fonte abrangente que nos auxilia nessa compreensão são os dados do Sistema Nacional de Cadastramento de Registro de Estrangeiros (SINCRE), gerenciado pelo Departamento de Polícia Federal, do Ministério da Justiça. O SINCRE cadastra todos os estrangeiros com visto de entrada regular no país, exceto aqueles temporários concedidos por motivo de turismo (OLIVEIRA, 2016). É uma base de registro abrangente que, portanto, poderia fornecer informações atualizadas sobre as tendências migratórias. O acesso aos dados, no entanto, não é universal. A Polícia Federal não disponibiliza

uma ferramenta de acesso à base de dados, é preciso realizar uma solicitação formal ao Departamento de Polícia Federal para que eles disponibilizem os dados sempre que necessário. De acordo com o SINCRE, em 2008 foi registrada a entrada regular de 54.970 imigrantes. O registro de entrada teve crescimento exponencial de 72% entre 2010 e 2013.

GRÁFICO 4 - TOTAL DE ESTRANGEIROS COM
ENTRADA REGULAR REGISTRADA PELA PF,
BRASIL, 2008-2014



Fonte: SINCRE/PF (2015)¹⁶.

Todavia, nenhum dos dados apresentados é capaz de representar um quadro do total de imigrantes no Brasil. Os dados do SINCRE, por exemplo, não contemplam os solicitantes de refúgio. Os dados da RAIS contemplam apenas aqueles que se inseriram no mercado formal de trabalho. Os dados do CadÚnico, da mesma maneira, apresentam apenas um recorte da população que tem interesse no acesso aos programas sociais.

¹⁶ Devido à dificuldade de acesso aos registros do SINCRE, cujas estatísticas não estão disponíveis em site oficial, os dados foram retirados da publicação *As diferentes histórias possíveis para os fluxos recentes de imigrantes para o Brasil*, disponível em <<http://dapp.fgv.br/as-diferentes-historias-possiveis-para-os-fluxos-recentes-de-imigrantes-para-o-brasil/>>.

No próximo capítulo, abordaremos rapidamente como o Brasil vem gerindo a questão migratória, e será possível observar que não existe uma instituição responsável por toda a política pública. Portanto, os dados produzidos pelas diferentes fontes aqui apresentadas representam somente um grupo de migrantes que é de competência daquele órgão.

Ainda assim, podemos verificar que, num período de 30 anos, tivemos algumas mudanças no cenário dos fluxos migratórios no Brasil. Essas mudanças de cenário provocam a gestão pública por respostas rápidas, que nem sempre são possíveis ou bem formuladas. No próximo capítulo, iremos realizar o esforço de compreender como o Brasil tem incorporado a temática das migrações em sua formulação de políticas públicas, e como a mudança de percepção — de um país de emigrantes, para um país que recebe novos fluxos de migração e, inclusive, que vê seus emigrantes retornados — pode ter ou não influenciado uma mudança de postura política relativa às migrações.

3. A MIGRAÇÃO COMO OBJETO DE GESTÃO PÚBLICA

3.1 INTERESSE NACIONAL E DIREITOS HUMANOS

Na noite do dia 6 de dezembro de 2016, foi aprovada, pela Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei nº 2516, de 2015, que institui uma nova Lei de Migração para o país. Até o momento, o PL ainda aguarda apreciação do Senado. A expectativa, no entanto, é de que o PL seja aprovado sem dificuldades, visto que seu autor é o Senador Aloysio Nunes Ferreira, e a iniciativa teve origem no Projeto de Lei do Senado nº 288, de 2013. A nova lei, quando publicada, irá substituir a atual Lei de Migrações, Lei nº 6815, de 1980. Essa lei, que, por ora, ainda está vigente, reflete a maneira histórica como a gestão da migração foi tratada pelo país, preocupando-se primeiramente com o interesse nacional, deixando os direitos dos migrantes em uma posição secundária.

O primeiro artigo da Lei 6815/1980 já estabelece a prioridade quando da sua

formulação: a segurança e o interesse nacional. O artigo primeiro previne que, “Em tempos de paz, qualquer estrangeiro poderá, satisfeitas as condições desta Lei, entrar e permanecer no Brasil e dele sair, resguardados os interesses nacionais” (BRASIL, 1980). O interesse nacional foi, de fato, a motivação histórica do Estado brasileiro ao lidar com o tema migratório, até a elaboração da lei vigente. Emerson Alves Andena (2013) afirma que a imigração planejada, selecionada e subsidiada pelo Estado teve início “com a Carta Régia de 2 de maio de 1818 (Brasil, 1818), a qual autorizava o estabelecimento de algumas famílias suíças no Brasil”.

Desde a Carta Régia mencionada, até a legislação do governo Vargas, pode-se observar que o interesse nacional por trás da gestão da migração era o da formação do povo brasileiro e da própria identidade nacional. O governo Vargas mostrava preocupação fundamental com a criação de uma coesão e identidade nacional, a qual alavancaria o desenvolvimento do país. O Conselho de Imigração e Colonização passou a ter como uma das preocupações centrais a assimilação, e, para tanto, seria necessário eliminar o que foi chamado de “quistos étnicos”.

[...]além das ações repressivas, outras medidas foram tomadas durante o governo getulista com vistas à preservação da ordem interna e da “identidade nacional”. Em 38, por exemplo, o Plano Nacional de Educação determinou a proibição do uso de língua estrangeira dentro das escolas entre crianças menores de 14 anos. (ANDENA, 2013)

A legislação do período, como o Decreto-Lei 3.175/41 (“Restringe a Imigração e dá outras providências”), visavam a um maior controle migratório com vistas ao interesse nacional. Seyferth (2008) mostra como a “legislação sempre dialogou com a criminalização (e com a eugenia) num cenário marcado pelo nacionalismo e sua intolerância para com a diferença cultural ou étnica”.

A prevalência do interesse nacional na Lei 6815/1980, portanto, não é novidade. A preocupação que a lei manifesta com relação à segurança nacional também não era inesperada, dada a conjuntura nacional de uma ditadura militar e a internacional da Guerra Fria, ambas em seus últimos anos de existência, mas que ainda influenciaram a

maneira como se pensava acerca do estrangeiro. De acordo com Andena (2012), a Doutrina da Segurança Nacional foi irradiada pelo Brasil através da Escola Superior de Guerra, tendo como fonte principal o livro de Gobery Couto e Silva, publicado em 1967. A teoria da segurança nacional teria sua consagração máxima na Lei 6.851/80, “sem maior análise por parte do Congresso, já que a aprovação ocorreu por decurso de prazo, e com a promessa de que o governo da época iria alterá-la nos meses seguintes” (CARVALHO *apud* ANDENA, 2012). Em seu Art. 2º, a Lei não deixa dúvidas ao estabelecer qual é a prioridade em sua aplicação, afirmando que “atender-se-á precipuamente à segurança nacional, à organização institucional, aos interesses políticos, socio-econômicos (sic) e culturais do Brasil, bem assim à defesa do trabalhador nacional”.

Ora, o interesse nacional é um conceito vago e variável, que abre precedentes para que qualquer imigrante possa ser considerado uma ameaça, a depender do entendimento do grupo que detém o poder no governo. Aliado ao fato de que é vedado ao estrangeiro “exercer atividade de natureza política”, verifica-se que a intenção da legislação era possibilitar todos os meios legais para expulsar qualquer cidadão do qual se desconfiava subverter a ordem imposta. Rossana Rocha Reis (2011) verifica que a elaboração dessa lei “se deu em um momento em que o regime militar estava particularmente descontente com a ‘interferência’ de religiosos estrangeiros em assuntos considerados de foro interno”. De fato, a Igreja Católica¹⁷ foi, desde o momento da elaboração da lei e ainda hoje, uma das principais críticas da legislação brasileira para estrangeiros e segue sendo a base para muitas organizações de defesa dos interesses e dos direitos dos estrangeiros no Brasil (REIS, 2011).

Marcia Sprandel (2015) observa que a lei de 1980 não foi a primeira legislação elaborada no período militar para a temática da imigração. Ainda em 1969, foram elaborados dois Decretos-Lei, o primeiro (Decreto-Lei nº 417) dá providências para a expulsão de estrangeiros “sempre que este atente contra a segurança nacional, a ordem política ou social, a tranquilidade e moralidade públicas e a economia popular, ou cujo

¹⁷ No terceiro capítulo, será explorada a participação da Igreja Católica no acolhimento de migrantes no Paraná, o que corrobora com essa afirmação da autora.

procedimento o torne nocivo ou perigoso à conveniência ou aos interesses nacionais”; enquanto o segundo (Decreto-Lei nº 941) define “a situação jurídica do estrangeiro e dá outras providências”. Sprandel verifica que parte considerável desse texto foi usado para a elaboração da Lei nº 6.815. Em seu artigo de 2015, Sprandel faz um resgate minucioso dos “discursos de notas taquigráficas” da Câmara dos Deputados no ano de 1980, encontrando centenas de documentos que discutem a lei aprovada, com inúmeras críticas quanto a seu caráter persecutório. Na época, inclusive, o governador e militar Ney Braga do Paraná, alinhado ao governo militar, teria criticado abertamente a lei, em favor dos imigrantes que colonizaram o estado.

É preciso apontar, no entanto, que a lei vigente foi aprovada num período em que já se encaminhava um processo de redemocratização no país, que se iniciou efetivamente pelas eleições a governador em 1982. Com o processo de redemocratização, tivemos, em 1988, a elaboração de uma nova Constituição, que já entra em descompasso com os princípios da lei do estrangeiro. Em seu Art. 5º, a Constituição estabelece que “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade” (BRASIL, 1988).

A Constituição de 1988 foi, também, “capaz de incorporar novos elementos culturais, surgidos na sociedade, na institucionalidade emergente, abrindo espaço para a prática da democracia participativa” (SANTOS, 2002, p. 65). De acordo com Carole Pateman (1970), a participação havia se tornado parte do vocabulário popular nos últimos anos da década de 1960, na onda de reivindicações, principalmente estudantis. Mas a autora verifica que a teoria da participação havia se delineado muito anteriormente, com Rousseau, G. D. H. Cole e Stuart Mill. Após a Segunda Guerra Mundial, no entanto, depois dos terrores causados pela ascensão de governos fascistas, a proposta de democracia que se tornou hegemônica implicou em uma restrição das formas de participação e soberania ampliadas em favor de “um consenso em torno de um procedimento eleitoral para formação de governos” (SANTOS, 2002). Somente a partir da década de 1960 as teorias da participação voltaram a ganhar força.

Enquanto nos países do norte global se observava uma estabilização dos processos democráticos, o Brasil e outros países da América Latina caminhavam em direção oposta, iniciando processos de cessão da democracia, com ditaduras militares. Foi apenas na década de 1980 que o Brasil resgatou o debate da construção de uma democracia de caráter participativo. Boaventura de Sousa Santos (2002) observou que as práticas de deliberação participativa no Brasil estiveram, desde seu início, ligadas à visibilidade política dos novos movimentos sociais e à redefinição de práticas do movimento operário nas décadas de 1960 e 1970. Alberto da Silva Moreira (2016) afirma que as “as Igrejas ajudaram a preparar o clima, a sensibilidade, a tensão social, o senso de urgência e a organização que muitos movimentos sociais necessitavam para decolar” (MOREIRA, 2016, p. 212). Para ele, a atuação social da Igreja Católica, nesse momento organizada nas Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), cuja ação era balizada pela Teologia da Libertação, ofereceu, além da “mística” e da espiritualidade, também muitas lideranças, uma infraestrutura organizacional e mesmo uma forte ajuda material aos movimentos sociais.

A maior contribuição da Teologia da Libertação ao processo de redemocratização da sociedade brasileira e de outros países latino-americanos no período das ditaduras militares foi a mudança da cultura política da população. No Brasil, a rede de comunidades de base, os milhares de cursos populares, os programas e material didático que se produziam sobre direitos humanos e sociais, bem como o apoio da Igreja Católica e de outras igrejas cristãs para a formação de lideranças, a organização de pastorais voltadas às grandes questões sociais, a defesa dos direitos humanos e dos presos políticos, o apoio aos sindicatos, às associações de classe, aos índios, aos movimentos sociais e às organizações não governamentais especializadas, tudo isso contribuiu para reconstruir no Brasil bases duradouras de um novo regime democrático. (MOREIRA, 2016, p. 217)

Bresser Pereira (2005) concorda que, no final do século XX, países como Brasil e Índia alcançaram um novo estágio de desenvolvimento político, com uma crescente presença de organizações sociais no âmbito da sociedade civil. Essa nova forma de democracia (diferente da democracia liberal e da social-democracia), que é identificada como democracia participativa, teria suas raízes, na América Latina, numa tradição católica de pensamento político e social, crítica do liberalismo clássico e econômico (BRESSER-PEREIRA, 2005, p. 83). Essa tradição tem como antecedente o Concílio

Vaticano II, ocorrido entre 1962 e 1965, e a Assembleia Geral dos Bispos da América Latina em Medellín, em 1968. “Esses encontros expressaram e criaram uma nova mentalidade na Igreja: ela se abriu para a sociedade, mostrou preocupação para com a exclusão social dos pobres” (MOREIRA, 2016, p. 209).

O fortalecimento das organizações da sociedade civil, que desafiavam o poder autoritário dos governos na América Latina a partir do final da década de 1970, deram força à ideia de democracia participativa (BRESSER-PEREIRA, 2005). Quando a democracia foi alcançada, simbolizada pela nova Constituição de 1988, “essas organizações aumentaram seus papéis participativos e de responsabilidade política” (BRESSER-PEREIRA, 2005, p. 89). O autor afirma que o espaço público aumentou em densidade, criando as condições básicas para a democracia participativa, na medida em que essas organizações da sociedade civil passaram a ser reconhecidas pelo sistema jurídico como interlocutores políticos válidos, ganhando legitimidade política. A própria Constituição estabeleceu mecanismos institucionais para garantir e exigir a participação da sociedade civil, como os conselhos de políticas públicas. As organizações não governamentais também tiveram seu papel reconhecido e atuação ampliada, como organizações “quase públicas” (CASTELLS, 1998). As ONGs realizam atividades públicas e assumiram papel ativo em terrenos onde a política pública parece não alcançar, como, por muito tempo, o acolhimento de migrantes, como discutiremos na segunda seção deste capítulo.

Ana Maria Costa e Natalia Vieira (2013) apontam que a criação dos conselhos esteve baseada na necessária democratização da gestão pública. Embora a Primeira Conferência Nacional tenha ocorrido em 1941, destinando-se ao debate da saúde, foi apenas na Constituição de 1988 que o estabelecimento de conselhos se estendeu para uma maior variedade de políticas públicas, “estabelecendo uma nova forma de elaboração de políticas públicas no âmbito federal, na construção de diretrizes para o setor correspondente” (COSTA; VIEIRA, 2013).

Verifica-se, portanto, que na década de 1980 já se encontravam, no Brasil, entidades consolidadas da sociedade civil, vinculadas a movimentos sociais que atuavam nas mais diversas temáticas, inclusive naquelas relativas à migração, como a Pastoral do Migrante e a Cáritas, organizações da Igreja Católica. Essas entidades, que,

durante o período militar, estiveram vinculadas ao asilo de pessoas perseguidas pelos governos autoritários na América Latina, ainda têm forte atuação com diversas questões da migração e foram as primeiras a serem solicitadas para auxílio na acolhida dos migrantes haitianos a partir de 2010, como iremos verificar na sequência do trabalho.

Apesar da atuação em favor dos direitos dos migrantes das diversas entidades, a Lei 6815/1980 perdurou por quase 40 anos. Foi através de normativas e convenções internacionais, que serão igualmente discutidas na próxima seção, que se viabilizou uma atuação em favor dos migrantes, em vez da execução da criminalização de migrantes indocumentados, como prevista pela lei vigente. Com a existência de uma sociedade civil atuante, temas como a migração, que poderiam encontrar um vácuo institucional e uma lei desfavorável aos direitos humanos, puderam ser acomodados de uma nova maneira, a despeito, inclusive, da lei vigente.

Rosa Vieira (2014) realizou um trabalho de campo para compreender a atuação do governo brasileiro na gestão da acolhida dos imigrantes haitianos, entrevistando, para tanto, alguns atores do governo nacional. Em uma de suas entrevistas, um representante de uma das agências do governo federal observou que, há quase 20 anos, existe uma tentativa do governo de mudar essa lei. Iniciou-se nos anos 1990, no período do governo de Fernando Henrique Cardoso, sem resultados. Depois disso, desde 2004 se discutia uma nova lei, a qual foi finalmente encaminhada em 2009, quando em 2013 argumentou-se que a lei “não servia”. O entrevistado observa, ainda, que a morosidade talvez pudesse ser explicada pela falta de prioridade que se dá ao tema. Não era um assunto de pauta no Congresso. Agora (ele fala em 2014), o quadro teria mudado, ou seja, o tema migração teria ganhado notoriedade, tornando-se uma prioridade no Congresso, que demandaria sua tramitação.

Percebe-se que a pressão exercida pela sociedade civil e por setores do próprio governo para a alteração da lei existe desde sua promulgação. A nova Lei de Migração, que aguarda aprovação do Senado, reflete as demandas desses grupos, trazendo como prioridade os direitos humanos, preocupando-se anteriormente com a pessoa que migra, relegando a segurança nacional a um segundo plano.

Art. 3º A política migratória brasileira rege-se pelos seguintes princípios:
 I – universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos;
 II – repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação;
 III – não criminalização da imigração;
 IV – não discriminação em razão dos critérios ou dos procedimentos pelos quais a pessoa foi admitida em território nacional;
 (...)
 VI – acolhida humanitária;
 (...)
 XIII – diálogo social na formulação, na execução e na avaliação de políticas migratórias e promoção da participação cidadã do migrante;
 (...)
 XXII – repúdio a práticas de expulsão ou de deportação coletivas.
 (PL 2516/2015)

A nova lei, mesmo considerada por alguns grupos como conservadora, trará finalmente a mudança mais importante no cenário migratório brasileiro, a saber, a descriminalização do migrante irregular como uma ameaça, ou de todo o migrante que se manifeste politicamente como uma possível ameaça. É possível que a política migratória não tenha sido uma prioridade do Congresso nos governos de Fernando Henrique Cardoso e de Lula. Desde 2010, no entanto, a questão da chegada dos haitianos tem atraído a atenção da mídia e da sociedade civil, e certamente o assunto ganhou importância na qualidade de problema a ser resolvido. Rosa Cavalcanti (2014) entrevistou um agente da Polícia Federal que havia detido alguns dos primeiros imigrantes haitianos que atravessaram a fronteira sem documentação, conforme prevê a lei vigente. A fala do policial ilustra que o assunto havia chegado no congresso: “(...) não se tornou um caso de polícia, se tornou um caso de governo, sabe, quando entrou a mídia, as ONGs, aí a gente passou para outro órgão, acabou um caso político e não de polícia”. Percebe-se, dessa maneira, que o governo estava mais sensível à temática e que havia interesse em contornar a execução prevista na lei, que criminaliza o migrante indocumentado, em favor de uma acolhida mais coerente com os valores propostos pelo próprio governo.

Apesar de termos convivido por quase 40 anos com uma legislação que não prioriza o migrante, nos últimos 20 anos, de fato, o Brasil tem agido com um posicionamento mais favorável a eles. Foram realizadas três anistias no Brasil (em 1988, em 1998 e em 2009), e, em discursos públicos, nas organizações multilaterais, a “gestão

da questão migratória ofereceu ao governo brasileiro ao longo dos últimos anos uma plataforma única para criticar o posicionamento dos países ricos” (REIS, 2011). O Brasil tem denunciado a discrepância do discurso dos Direitos Humanos dos países centrais com o tratamento cada vez mais focado na securitização oferecida por eles aos imigrantes. Esse posicionamento tem ganhado força desde os anos 1990, quando a situação dos brasileiros no exterior passa a ser uma preocupação. Na próxima seção, iremos nos ater à condução das políticas de acolhimento, na tentativa de observar como a gestão pública “driblou” a legislação para construir a imagem de país que acolhe que propagamos hoje no exterior.

3.2. GESTÃO DA MIGRAÇÃO

Como anunciado na seção anterior, há subsídios para afirmar que a gestão migratória no Brasil foi mais favorável do que se poderia prever ao ter conhecimento da Lei de Migração e de suas inúmeras restrições quanto à regularização de imigrantes no país. A lei vigente tem um regime de vistos que prevê que o migrante, para alterar sua situação migratória no país, precise retornar ao seu país de origem e fazer uma nova solicitação de visto. Portanto, um migrante que tenha vindo estudar no Brasil, por exemplo, se quisesse trabalhar no país, precisaria retornar ao seu país de origem para fazer uma nova solicitação. Uma série de resoluções emitidas por órgãos competentes em matéria migratória, no entanto, tem flexibilizado a atuação das entidades e do poder público relativo ao acolhimento. A Resolução nº 124, de 2016, do Conselho Nacional de Imigração (CNIg)¹⁸, por exemplo, autoriza a transformação da condição migratória temporária de estudante em condição migratória temporária de trabalho, sem a necessidade de retorno ao país natal. A autorização da transformação da condição migratória pode ser feita diretamente ao Ministério do Trabalho.

¹⁸ Disponível em: <<http://www.legistrab.com.br/700-resolucao-normativa-124-de-2016-dispoe-sobre-a-transformacao-da-condicao-migratoria-temporaria-de-estudante-para-condicao-migratoria-temporaria-de-trabalho/>>.

Dentre as várias resoluções normativas publicadas a respeito das migrações, a que obteve maior repercussão nos anos recentes é provavelmente a Resolução Normativa nº 97, de 2012, elaborada também pelo CNlg. Essa Resolução concede visto temporário aos cidadãos do Haiti, por razões humanitárias “resultantes do agravamento das condições de vida da população haitiana em decorrência do terremoto ocorrido naquele país em 12 de janeiro de 2010” (CNlg, 2012). A Resolução vigoraria por dois anos, inicialmente, mas foi prorrogada pela última vez em 2016, tendo sua vigência ampliada até outubro de 2017. Publicada em 2012, a Resolução veio como resposta à crise gerada pela entrada de grandes grupos de migrantes haitianos pela fronteira terrestre no norte do Brasil, que chegaram aos pequenos municípios da fronteira como Tabatinga, no Amazonas, e Brasiléia, no Acre. Véran *et al.* (2014) afirmam que a migração haitiana em Tabatinga, que teve seu auge entre junho de 2011 e fevereiro de 2012, constituiu-se um *evento crítico* na história da migração brasileira.

[...]rapidamente os migrantes compuseram uma “minorias visível”, e a cor da pele, assim como o “imaginário” do Haiti, não foram os únicos elementos de destaque. Como quaisquer migrantes recém-chegados, sua visibilidade decorreu de sua precariedade (Noiriel, 1988): ocupação ociosa dos espaços públicos, forte presença nos serviços de assistência e na Polícia Federal, incorporação marginal nos subempregos informais (venda de jornais, estivadores do porto...). Não faltaram espaços onde a visibilidade apontou para as necessidades múltiplas de uma população inesperada. (NOAL *et al.*, 2014)

Essa visibilidade ocorreu em virtude de a absoluta maioria dos migrantes entrar no Brasil indocumentada, pois, teoricamente, a falta de visto demandaria a deportação, já que a legislação atual não prevê a regularização do estrangeiro após a entrada irregular no território. Em seu trabalho de campo para investigar a chegada dos primeiros imigrantes haitianos no Brasil, Rosa Vieira (2014) verificou que os primeiros grupos realmente chegaram a ser detidos pela Polícia Federal. No entanto, o número de haitianos chegando pela fronteira só aumentou ao longo de 2011. A vulnerabilidade dos imigrantes — que se acumulavam nas cidades sem condições de seguir o caminho e sem possibilidade de emprego no local —, aliada à comoção com o recente terremoto que havia devastado a capital do Haiti, levou as autoridades a buscar uma solução diversa.

Os haitianos rapidamente chamaram a atenção da mídia e de entidades de apoio,

como a Pastoral do Migrante, sendo argumentado, inicialmente, que tais migrantes poderiam solicitar refúgio. O Estatuto do Refugiado foi a brecha encontrada por muitas entidades que fizeram a acolhida dos imigrantes a partir de 2010 como uma possibilidade de acomodação, com o entendimento inclusive de que os haitianos poderiam realmente ser considerados refugiados, visto que naquele momento ligava-se o fluxo diretamente às consequências do terremoto. De fato, seria a única base legal que poderia, então, viabilizar a permanência dos haitianos que já haviam entrado indocumentados no território, sem a necessidade de retornar ao seu país para solicitar o visto previamente no Consulado. Com o protocolo de solicitante de refúgio, que pode ser requisitado por qualquer pessoa uma vez em território estrangeiro, os migrantes teriam a possibilidade de solicitação de CPF e Carteira de Trabalho.

Contudo, no início, as decisões que foram sendo tomadas para acomodar a situação dos haitianos não seguiam uma linha clara. Não se tinha, também, uma avaliação que permitisse compreender o tamanho do fenômeno ou o impacto dessa entrada no país. Havia uma grande preocupação de algumas autoridades no sentido de que a facilitação da entrada e da regularização dos haitianos, sem imposições de trâmites burocráticos, poderia atrair mais imigrantes, num fluxo que ficasse maior do que o país poderia absorver. Véran afirma que algumas soluções não foram tomadas com a preocupação de “não facilitar”, entendendo que a assistência poderia criar um efeito de oportunidade. O próprio processo de solicitação de refúgio é moroso, pois prevê a realização de entrevista do solicitante de asilo para elaboração do protocolo de solicitação. Neste caso, a situação tinha o agravo de se dar de maneira e em volumes inéditos para as autoridades locais. Em Tabatinga, coube à Polícia Federal ouvir cada solicitante. No entanto, o Posto da PF delimitou que sua capacidade seria de apenas 24 entrevistas por semana, terceirizando à Pastoral a manutenção da fila de espera (VÉRAN, 2014). Essa restrição gerou uma fila de espera que chegava a três meses, conforme relata Jean-François, período no qual os imigrantes não podiam deixar a cidade. Dado que a chegada de haitianos alcançava cifras de centenas de pessoas por semana, delimitou-se ali uma situação de crise. Sem protocolo, a situação de irregularidade se perpetuava, e os haitianos não podiam ir em busca de trabalho.

Além da situação caótica gerada pela alternativa da solicitação de refúgio, a

própria concessão do refúgio era uma questão controversa. Cabe ao Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) deliberar sobre a concessão do refúgio. Com relação aos haitianos, o CONARE precisou indeferir os pedidos porque não havia, nas solicitações encaminhadas pelos imigrantes, relatos de medo de perseguição, conforme delimitado pelo Estatuto. Mesmo com a garantia de recusa da solicitação, entrar com o processo de solicitação de refúgio continuou a ser uma prática corrente, visto que o solicitante permanecia em situação regular e poderia obter CPF e Carteira de Trabalho até que seu pedido fosse deliberado. O CONARE optou por não realizar entrevistas individuais, como é necessário de acordo com a legislação de solicitação de refúgio, para dar agilidade ao processo, mas não arquivou o pedido dos haitianos. Instaurou-se um procedimento novo, entre ACNUR e CNlg, para que as solicitações de refúgio de haitianos fossem encaminhadas diretamente ao Conselho, sem ter que passar pelo julgamento anterior da ACNUR, dando mais celeridade ao processo de regularização.

As solicitações dos haitianos, como casos de um mesmo “grupo”, seguiram para o CNlg. “Pelo Estatuto dos Estrangeiros não cobrir muitos casos de concessão de visto, o CNlg criou uma série de Resoluções Normativas — atualmente está na 106 — e acaba legislando de acordo com as demandas e interesses” (VIEIRA, 2014, p. 55). Rosa Vieira destaca que a Resolução Recomendada nº 08 recomenda ao CONARE o encaminhamento de pedidos de refúgio não deferidos, mas que podem ser avaliados por razões humanitárias. Dessa maneira, a Resolução Normativa 97/2012 do CNlg foi publicada, concedendo o visto especial em caráter humanitário para os haitianos. Novamente, verifica-se que havia o temor de “afrouxar” demais a regra, estabelecendo-se, então, que os vistos seriam concedidos no número limite de 1200 vistos anuais. Entretanto, logo essa cifra foi ultrapassada, e, dado que a postura governamental e a opinião pública pelo acolhimento se mantiveram, o limite foi revogado.

A possibilidade de obtenção do visto humanitário já existia por resoluções anteriores da CNlg, mas era raramente utilizada. A diferença deste visto com relação aos outros seria que os haitianos estariam dispensados de apresentar contrato de trabalho antes de vir ao Brasil. Isso resolvia a situação documental dos haitianos que já se encontravam em território brasileiro, contornando, dessa maneira, a rigidez da Lei da

migração.

Esta não foi a primeira vez que o governo brasileiro procurou mecanismos alternativos à Lei nº 8.815. Até 2010, conforme apresentado no capítulo anterior, o Brasil convivia com um fluxo de imigrantes em geral proveniente da América Latina. O fluxo de migrantes entre os países da América Latina, em especial daqueles que fazem fronteira com o Brasil, nem sempre seguiu as regras determinadas pela legislação brasileira para o acolhimento de imigrantes; todavia, o governo procurou estabelecer mecanismos de cooperação para evitar a deportação sistemática. Rossana Rocha Reis (2011) observa que o Brasil lidou com a temática por meio de acordos multilaterais mais amplos, como o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul mais Bolívia e Chile, bem como por meio de tratados bilaterais e mesmo políticas locais entre cidades vizinhas.

A questão dos latino-americanos tinha, portanto, respaldo jurídico desde o início dos anos 2000, diferentemente do caso dos haitianos. Em 2002, foi assinado, na XXIII Reunião do Conselho do Mercado Comum do Sul, um Acordo sobre Residência para Nacionais do Mercosul. O Acordo foi aprovado e ratificado em 2005, e entrou em vigor no Brasil, no plano jurídico externo, em julho de 2009 (BRASIL, 2009), facilitando a solicitação de residência nos Estados Partes do Mercosul, uma vez que previa a possibilidade de solicitação de residência mesmo quando o estrangeiro já se encontrasse em território brasileiro. O Acordo é um dos mais progressistas no que se refere à migração, postulando como impedimento à residência apenas os antecedentes criminais/policiais e/ou penais. Reis (2011) observa, inclusive, que o Acordo provocou alteração da legislação nacional para migração de alguns países vizinhos, como Argentina e Uruguai. Em 2003, a Argentina promulgou a Lei Migratória nº 25.871, chamada de Lei Giustiniani, que entende a migração como um direito humano, sendo contrária à lógica de criminalização dos migrantes. A lei faz menção à livre circulação dos residentes do Mercosul, evidenciando a influência do debate do Acordo sobre Residência para a alteração legislativa. No Uruguai, a nova lei migratória foi aprovada em 2008, também fazendo referência ao imigrante do Mercosul. No Brasil, a alteração da legislação foi mais morosa, e a aprovação de uma nova lei ocorreu apenas no final de 2016.

Além do Acordo sobre Residência, Resoluções do CNlg autorizaram também a solicitação de residência temporária a migrantes oriundos de países limítrofes que não faziam parte do Acordo sobre Residência no Mercosul. Em fevereiro de 2017, o CNlg publicou a Resolução Normativa nº 126 que dispunha sobre a possibilidade de solicitação de residência. Em 22 de fevereiro, no entanto, o novo presidente do CNlg, Hugo Medeiro Gallo, tornou a Resolução Normativa sem efeito¹⁹. Esse exemplo sugere que, apesar de o governo brasileiro ter conseguido “driblar” positivamente a lei vigente em favor dos direitos humanos e da recepção dos migrantes, a atuação por meio de artifícios como Resoluções Normativas é frágil e mais vulnerável às alterações de governo e, inclusive, das flutuações econômicas, que tornam a recepção mais ou menos viável.

Pode-se argumentar, contudo, que, no quadro geral, a atuação governamental do Brasil diante da chegada de imigrantes foi positiva, evitando, sempre que possível, deportações em massa ou sistemáticas. Reis (2011) entende que:

O tratamento dado à questão migratória pelo Estado brasileiro está relacionado não apenas ao importante ativismo de migrantes e seus aliados (...), mas também a um objetivo mais amplo no plano internacional, sobretudo ao longo do governo Lula. A maneira de compreender e lidar com as migrações internacionais tem relação direta com o objetivo de defender e assegurar o protagonismo do país em fóruns regionais e multilaterais, dentro de um contexto internacional em que o tema é cada vez mais importante e controverso (...). Nos últimos anos, mesmo a política de imigração começou a ser percebida como parte importante da posição do Brasil em relação às migrações no plano internacional, o que explica as mudanças que estão sendo propostas no sentido de tornar mais coerente a posição do país em relação às migrações no sentido mais amplo. (REIS, 2011)

De fato, conforme pontuamos anteriormente, até princípio dos anos 2000, o Brasil conviveu por pelo menos duas décadas com a questão latente da emigração de brasileiros. Conforme os dados do Censo, apresentados anteriormente, o volume de migrantes recém-chegados ao Brasil²⁰ era de pouco impacto. O volume de brasileiros

¹⁹ Rapidamente o CNlg voltou atrás da decisão, e a Resolução nº 126 foi publicada novamente. Ainda assim, a revogação provisória demonstra a facilidade com a qual os mecanismos de regulamentação utilizados podem ser alterados.

²⁰ Os captados pelos registros oficiais. Patarra e Baeninger (2005) apontaram, também, que a Pastoral do Migrante estimava, naquele mesmo momento, que haveria mais de 1 milhão de imigrantes no Brasil.

que foram viver no exterior, por outro lado, chamava mais a atenção. Em um momento de economia fragilizada, Sprandel (2001) registrou que a Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados tratava a matéria com preocupações, pois o êxodo de brasileiros estaria ligado a características de refúgio econômico, e que os membros dessas comunidades brasileiras estariam sofrendo sanções de natureza documental, laboral e social, com restrições de direitos e represálias sociais e governamentais. A posição do país no cenário internacional enquanto um importante país emissor conduziu a atuação política do país a respeito das migrações num viés de proteção dos direitos humanos. A postura do país pode ser verificada em discurso do presidente Lula, por ocasião da Sessão do Conselho de Direitos Humanos da ONU, em 2009:

O Brasil foi e continuará a ser um país aberto e solidário aos trabalhadores migrantes e suas famílias (...). Essa crise traz um efeito perverso, sobretudo quando os imigrantes — sobretudo os pobres africanos, latino-americanos, asiáticos — que transitam pelo mundo à procura de oportunidade de trabalho começam a ser enxergados como responsáveis por ocupar um lugar das pessoas filhas dos países. Como disse em meu documento, no Brasil nós acabamos de legalizar centenas de milhares de imigrantes que viviam ilegalmente no País, para dar uma resposta, para dar um sinal aos preconceituosos, àqueles que imediatamente querem encontrar os responsáveis pela sua própria desgraça, pelo seu desemprego. E não são os imigrantes os responsáveis pela crise, não são os pobres do mundo [os] responsáveis pela crise. (LULA, 2009)

A mesma postura foi reafirmada pela presidente Dilma Rousseff em seu discurso de abertura da Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU) em 2015. A presidente demonstrou solidariedade do Brasil aos refugiados, especialmente àqueles do Oriente Médio e norte da África, denunciando o absurdo que seria impedir o livre trânsito das pessoas e afirmando que o Brasil estaria disposto a recebê-los, pois “o Brasil é um país de refugiados. Somos um país multiétnico que convive com as diferenças e sabe da importância delas para nos tornar mais ricos e diversos” (ROUSSEFF, 2015).

Observamos, no entanto, que o cenário das migrações no Brasil apresentou significativas mudanças entre os dois governos. Durante a maior parte do governo Lula, ainda vivíamos um momento de emigração, que levantava a necessidade de proteção dos brasileiros no exterior e que também era favorável ao país por conta das remessas que movimentavam a economia de muitas regiões. Patarra (2005) apresenta o relato de que a divulgação da cifra que havia chegado ao país através de remessas em 2004 foi

comemorada, e uma autoridade do Itamaraty, em tom jocoso, teria afirmado que os brasileiros que vivem no exterior são compatriotas que deveriam ser recebidos com tapete vermelho, champanhe e caviar (FOLHA, 4 de julho de 2004). No entanto, em 2008, uma crise internacional pressionou o mercado dos países europeus, Japão e Estados Unidos, levando muitos migrantes a retornarem ao Brasil nos anos seguintes, além de desencorajar a emigração, que perde força. Ao mesmo tempo, a partir de 2010, verificamos um aumento significativo da entrada de migrantes de novas regiões, especialmente Haiti e países da África.

Não obstante, a postura do governo diante da tratativa das questões migratórias parece ter permanecido progressista em comparação às políticas de segurança restritivas dos Estados Unidos e Europa. Isso pode ser explicado pela permanência de alguns quadros, como Paulo Sérgio de Almeida, que foi nomeado presidente do CNIg em 2007 e permaneceu no cargo até 2017. É possível argumentar, também, que a atuação em rede, que vincula inclusive Comitês e Conselhos com participação da sociedade civil, favoreça a permanência de linhas de atuação, independentemente de mudanças pontuais. Conforme explicitamos anteriormente, no caso da gestão da entrada dos haitianos na fronteira brasileira, o tema da migração suscitou, na gestão pública, a necessidade de um trabalho em rede. Não utilizamos neste trabalho a metodologia da análise de redes, mas é necessário abordar o conceito, para uma melhor compreensão da maneira como as políticas foram executadas.

O conceito de rede é útil e frequentemente utilizado para descrever um grupo de atores de diferentes tipos, que estão ligados social, política ou economicamente (PETERSON, 2003, p. 1). Sonia Acioli (2007) faz uma revisão dos fundamentos do conceito de redes sociais, observando que a primeira aproximação remonta a Claude Lévi-Strauss, na década de 1940, ao fazer uma análise etnográfica das estruturas de parentesco. Radcliffe-Brown, na década de 1950, caracterizou a estrutura social enquanto uma rede de relações institucionalmente controladas ou definidas. Naquela mesma década, Barnes introduziu a ideia de redes sociais como recurso de análise. A autora traz a metáfora usada por Norbert Elias ao explicar sua concepção relacional de sociedade, utilizando a ideia de redes.

Para ter uma visão mais detalhada desse tipo de inter-relação, podemos pensar

no objeto de que deriva o conceito de rede: a rede de tecido. Nessa rede, muitos fios isolados ligam-se uns aos outros. No entanto, nem a totalidade da rede nem a forma assumida por cada um de seus fios podem ser compreendidas em termos de um único fio, ou mesmo de todos eles, isoladamente considerados; a rede só é compreensível em termos da maneira como eles se ligam, de sua relação recíproca. (ELIAS, 1994, p. 35).

Para o assunto em tela, é mais objetiva a utilização do conceito de “*policy network*”, que são “redes sociais que se mostram menos formais e delineadas do que as relações sociais institucionalizadas, nas quais é prevista uma distribuição concreta de papéis organizacionais” (MILLER, 1994, p. 379). A importância dessas redes na construção de políticas públicas é cada vez mais observada, tendo em vista que, nas democracias modernas, os processos decisórios descentralizados, não hierárquicos, têm se mostrado mais frequentes, e poucas soluções são simplesmente impostas por autoridades públicas (PETERSON, 2003, p. 3).

A análise de uma *policy network* parte da escolha de um tema da política pública, porque o relacionamento entre grupos e governo varia entre diferentes áreas. Klaus Frey observa que as redes de atores que se formam em torno de políticas específicas podem ser consideradas como tipos antagônicos ao tipo institucional da hierarquia, por possuírem uma estrutura horizontal de competências, uma densidade comunicativa alta e um controle mútuo comparativamente intenso (FREY, 2000, p. 221). Nesse arranjo, frequentemente as “fronteiras e delimitações entre as burocracias estatais, os políticos e os grupos de interesse envolvidos na definição de políticas se desfazem” (SCHUBERT, 1991, p. 36). No caso da política para imigração e refúgio no Paraná, poderemos observar que essa afirmação é coerente com nossas análises, tendo em vista os mecanismos institucionais que foram rapidamente criados logo no início da discussão da política, como um Comitê Estadual, no âmbito de uma secretaria executiva, com a participação de governo e sociedade civil.

Véran *et al.* (2014) argumentam que a atuação em rede da questão migratória, com a gestão tripartite do CONARE — que inicialmente foi pensada como virtude política e instrumento de boa governança — teria potencializado uma “desresponsabilização” do poder público, com a assistência sistematicamente terceirizada à sociedade civil (Cáritas, Pastoral, entre outros) sem coordenação e meios adequados. Iremos explorar melhor

essa dinâmica observando o detalhe da recepção e o encaminhamento das demandas de imigrantes no estado do Paraná, a partir das entrevistas realizadas com atores institucionais, no próximo capítulo. Ao fazer o mesmo exercício para compreender a atuação da gestão pública quando os primeiros grupos de imigrantes haitianos se “acumulavam” em Tabatinga, Véran *et al.* argumentam que “para o executivo, a situação de Tabatinga fora ‘funcional’, no sentido de que funcionava como uma zona hermética, permitindo manter distância entre o problema e sua solução, amortecendo custos políticos” (VÉRAN *et al.*, 2014).

O que de início se apresentou como uma surpresa para as autoridades, com os imigrantes chegando em grupos cada vez maiores, num curto período de tempo, não pode mais ser considerado algo tão novo. São seis anos de discussão do novo cenário migratório, no qual o Brasil se insere também como um importante receptor. No entanto, a mudança legislativa ainda se arrasta, dado que, por norma, as situações são acomodadas por resoluções do CNIg e do CONARE, situação que não é diferente no que se refere à política de acolhimento. A orientação política não é clara, e as iniciativas para acolhimento, como hospedagem, ensino da língua, auxílio para retirada de documentação, encaminhamento para rede pública de ensino e de saúde, via de regra, partem de entidades privadas. Seria possível argumentar que a atuação “improvisada” que se estende, pode ser, por si, uma estratégia de política pública. Tentaremos observar se essa hipótese pode ser confirmada na análise que será realizada no Capítulo 4. Embora haja interesse em reiterar o discurso a favor dos direitos humanos dos migrantes, ao se posicionar como um *global player*, o Estado brasileiro também não afirma políticas públicas robustas e duradouras, talvez corroborando com o pensamento de algumas autoridades de que seria melhor não “facilitar”, para que a entrada não seja maior do que a que, em tese, poderíamos suportar.

À primeira vista, afirmamos que o Brasil não possui uma política pública para imigração consolidada. Cada situação vem sendo resolvida de maneira pontual, com artifícios jurídicos que diluem a questão, mas que caminham para uma visão de fortalecimento de direitos humanos, por enquanto. Os migrantes de países do Mercosul são amparados pelo Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do

Mercosul, em vigor desde 2009. A Convenção de Refugiados de 1951 da ONU, ratificada pelo Brasil, concede proteção e regulariza a condição migratória daqueles que se enquadram nas características de perseguição e risco iminente no território de origem, como a convenção estabelece. Os imigrantes haitianos, entretanto, não se enquadraram em nenhum desses casos, de forma que, para evitar uma deportação em massa, o Conselho Nacional de Imigração publicou novas resoluções, acomodando a situação com a concessão de visto humanitário para os migrantes nacionais do Haiti.

4. UM NOVO ARRANJO

Na segunda seção deste trabalho, argumentou-se que o Brasil não teria uma política pública estruturada, e que o imprevisto seria a marca da atuação frente aos desafios apresentados pela imigração de haitianos, especialmente a partir de 2010. Para verificar esta questão com maior detalhe, optamos por compreender a dinâmica da atuação relativa à acolhida de imigrantes do estado do Paraná. Para tanto, optou-se por ultrapassar as informações divulgadas e a organização institucional oficial e realizar entrevistas junto aos atores que atuaram, pessoalmente, tanto na acolhida quanto na organização de uma institucionalidade voltada à questão migratória.

Conforme apresentado na introdução deste trabalho, a escolha do estado do Paraná se deve ao fato de este ser o único estado, até o momento, que tem constituído um conselho paritário e deliberativo para discussão da migração, refúgio e apatridia. O Conselho não é a única instância transversal que foi instituída no Paraná para discussão da questão migratória. Podemos citar também a Rede de Apoio a Migrantes, Refugiados e Apátridas, capitaneada pela Universidade Federal do Paraná, um fórum para discussão do trabalho de imigrantes instituído pelo Ministério Público do Trabalho com participação de sindicatos e entidades, além das redes nacionais, como a Rede para Migrantes e Refugiados, conduzida pelo Instituto Migrações e Direitos Humanos, do qual o Paraná faz parte com representação de diversas instituições.

No entanto, minha participação pessoal como representante da Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social no CERMA, e, anteriormente, no Comitê Estadual para Refugiados e Migrantes (CERM), abriu o caminho para o contato com os atores aqui apresentados. Esta representação no Comitê, inicialmente, e depois no Conselho, viabilizou, também, minha participação nos diversos eventos, seminários e cursos de capacitação promovidos no Paraná sobre a migração, bem como nas Conferências Estadual e Nacional sobre Migrações e Refúgio. Portanto, tive contato pessoal com a maior parte dos atores aqui entrevistados, e foram suas próprias falas e relatos que indicaram outros atores importantes na composição da rede, que seriam de grande colaboração para este trabalho de compreensão da construção de uma política migratória.

Para a investigação do tema de interesse, foram realizadas entrevistas semidirigidas. Procurou-se dar a maior liberdade possível para os atores relatarem a experiência junto à migração em seu órgão de atuação. As falas foram espontâneas, apenas solicitaram-se maiores explicações com o objetivo de esclarecimento de alguma delas. Portanto, quando um mesmo assunto foi abordado por diferentes atores, isso se deu de forma espontânea. Apenas uma entrevista (Entrevista 21) não foi realizada ao vivo. O interlocutor preferiu responder a algumas questões fechadas enviadas por e-mail, não fazendo um relato de seu trabalho da instituição. Foram realizadas, ao todo, 22 entrevistas, com 24 pessoas diferentes. Três das entrevistas realizadas foram coletivas. Como suas falas eram complementares, suas entrevistas serão unificadas como uma única fala do órgão. Todas as entrevistas são referidas ao longo do texto pela utilização do termo Entrevista ou Entrevistado, seguido do número correspondente. Todas as entrevistas foram individuais, exceto as entrevistas 4, 9 e 12, que designam as entrevistas coletivas realizadas. Ao longo do período de realização deste trabalho, alguns dos entrevistados mudaram o vínculo com a entidade que representavam, às vezes passando a trabalhar em outra instituição que já havia sido entrevistada, ou apenas desligando-se do trabalho. Três pessoas foram entrevistadas mais de uma vez. Uma delas, por termos entrevistado o mesmo órgão (CASLA) em dois momentos, e as outras duas, porque estavam alocadas em órgãos diferentes no momento da segunda entrevista. Essas duas entrevistadas, que passaram a representar outro órgão num

segundo momento, serão “contabilizadas” duas vezes no quadro de entrevistados.

QUADRO 1 – Relação de entrevistados por data da entrevista e órgão de representação

Nº Entrevista	Órgão de Representação do(s) entrevistado(s)	Tipo de órgão	Data
Entrevista 1	Representante da Secretaria Estadual de Assuntos Estratégicos (SEAE)	Governo estadual	26/06/2015
Entrevista 2	Representante da Agência do Trabalhador	Governo estadual	01/07/2015
Entrevista 3	Representante da Cátedra Sérgio Vieira de Melo e do Programa de Extensão Política Migratória e Universidade Brasileira	Universidade federal	17/07/2015
Entrevista 4	Representantes da Vila da Cidadania, Secretaria de Estado da Educação (SEED)	Governo estadual	21/07/2015
Entrevista 5	Advogado voluntário na Pastoral do Migrante	Entidade privada confessional	05/08/2015
Entrevista 6	Assistente social na Pastoral do Migrante	Entidade privada confessional	08/08/2015
Entrevista 7	Procuradora do Ministério Público do Trabalho	Ministério público	23/06/2015
Entrevista 8	Procurador do Ministério Público do Trabalho	Ministério público	23/06/2015
Entrevista 9	Representantes (Psicóloga e Assistente Social) da Cáritas Paraná	Entidade privada confessional	01/04/2016
Entrevista 10	Representantes da CASLA	Entidade privada	14/06/2016
Entrevista 11	Psicóloga e representante do NUPSIM	Entidade privada	15/06/2016
Entrevista 12	Representantes (Assistente Social e Psicóloga) do Centro de Referência da Assistência Social (CRAS), Curitiba	Governo municipal	22/06/2016
Entrevista 13	Representante da Coordenação de Proteção Social Especial, SEDS	Governo estadual	18/06/2016

Entrevista 14	Representante da ONG Adus	Entidade privada	30/06/2016
Entrevista 15	Representante do Recanto Franciscano	Entidade privada confessional	26/08/2016
Entrevista 16	Representante da Cáritas Londrina	Entidade privada confessional	16/09/2016
Entrevista 17	Representante do Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra)	Governo federal	07/12/2016
Entrevista 18	Representante do Conselho Nacional de Imigração (CNIg)	Governo federal	07/12/2016
Entrevista 19	Representante da Pastoral do Migrante	Entidade privada confessional	31/01/2017
Entrevista 20	Representante do Centro de Informações para Migrantes, Refugiados e Apátridas	Governo estadual	13/02/2017
Entrevista 21	Representante do Centro de Apoio ao Estrangeiro (Caeb)	Entidade privada confessional	14/02/2017
Entrevista 22	Representante do Departamento de Direitos Humanos e Cidadania (DEDIHC) da Secretaria Estadual da Justiça, Trabalho e Direitos Humanos (SEJU)	Governo estadual	22/02/2017

Fonte: Elaboração da autora.

As primeiras entrevistas foram realizadas ainda em 2015, no âmbito de uma pesquisa realizada na Universidade Federal do Paraná, em convênio com o Ministério do Trabalho, através do OBMigra (UnB). A pesquisa de campo, que continha não apenas entrevistas com atores institucionais, mas também com migrantes haitianos em Curitiba, foi realizada por mim, pelo professor Márcio de Oliveira, e pelo pesquisador Douglas Marques. Das entrevistas de 2015 aqui relacionadas, cinco foram realizadas por mim, três por Márcio de Oliveira, e uma por Douglas Marques. O restante das entrevistas, realizadas entre 2016 e 2017, foram todas realizadas por mim²¹. A grande amplitude

²¹ O artigo resultante desta pesquisa está presente em publicação sobre a imigração haitiana no Brasil, organizado pelo OBMigra, OIM, CNIg e CNPq. Disponível em: <<http://repository.oim.org.co/handle/20.500.11788/1368>>.

temporal entre as entrevistas ocorreu, por um lado, pela dificuldade em acessar alguns dos atores, que por diversas vezes tiveram que desmarcar a entrevista. Por outro lado, porém, foi intencional, visto que entre as primeiras e as últimas entrevistas, pudemos acompanhar tanto a evolução da institucionalização no Paraná, quanto a mudança do contexto migratório no Brasil, além da aprovação de importantes medidas, como a nova Lei de Migração, aspectos que poderiam ter afetado a maneira como o Estado se organiza para a acolhida.

Foi possível perceber também a grande circulação dos profissionais entre os órgãos e entidades que lidam com a temática. Além das duas entrevistadas em órgãos diferentes durante a pesquisa, um dos entrevistados havia saído recentemente, no momento da entrevista, de uma Secretaria Estadual para dedicar-se apenas à Universidade. Tivemos conhecimento de outra entrevistada, ainda, que trabalhava na Cáritas de Londrina e agora assumiu a coordenação de um projeto da Cáritas em Curitiba; uma entrevistada que não está mais vinculada à Secretaria Estadual, e hoje tem cargo na prefeitura; além de dois entrevistados que já não estão no Brasil, estando vinculados a entidades estrangeiras. É possível que haja outros entrevistados deslocados dos cargos que ocupavam no momento da entrevista, sem que tenhamos conhecimento. Percebe-se, portanto, que, além do campo ser muito novo, pois começou a ser estruturado realmente a partir de 2010, ele é ainda muito dinâmico. Entidades, órgãos e instituições estão sendo criados, reordenados e estabelecidos cotidianamente, e as falas e percepções que traremos aqui refletem um momento e não necessariamente os posicionamentos atuais. No entanto, tendo em vista que nosso objetivo é compreender justamente o processo de construção, que é necessariamente dinâmico, essa característica não prejudicará o trabalho.

Antes de proceder à análise das entrevistas, é importante apresentar os órgãos contemplados pelos entrevistados. Dentre os órgãos governamentais, seis são do governo estadual, um do governo municipal, um do governo federal, além de instâncias de duas universidades federais. Cinco secretarias estaduais foram entrevistadas: A Secretaria de Assuntos Estratégicos (SEAE) não era integrante do Comitê Estadual, nem teve representação no Conselho estadual posteriormente. No entanto, participou de um

importante momento de recepção dos imigrantes que vieram do Acre com ônibus disponibilizados por um convênio entre o governo federal e o governo do Acre, que será detalhado na sequência. Dessa maneira, a entrevista se mostrou oportuna. Esta mesma ocasião implicou a atuação de representantes da Vila da Cidadania, um Centro de Atividades Pedagógicas ligado à Secretaria Estadual da Educação (SEED), que foi o local que inicialmente recepcionou os imigrantes que chegaram do Acre. À época da entrevista na Agência do Trabalhador, a política do trabalho no estado era gerida por uma secretaria exclusiva, a Secretaria Estadual da Trabalho, Emprego e Economia Solidária (SETS). Atualmente, a Secretaria da Justiça, Trabalho e Direitos Humanos (SEJU) é a responsável pela Agência do Trabalhador. Esta secretaria também foi contemplada na entrevista com o Departamento de Direitos Humanos (DEDIHC), vinculado a ela. O Departamento é responsável por diversas políticas de garantia de direitos em nível estadual, como a política de promoção da igualdade racial, as políticas direcionadas à população LGBT, e também para migrantes, refugiados e apátridas. Também vinculado à SEJU está o Centro de Informações, que é um órgão intersecretarial gerido pela SEJU em parceria com a SEDS.

A Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social (SEDS) é a secretaria responsável pela política da assistência social, que, por sua vez, contém a política de acolhimento. Entrevistamos, desta secretaria, a representante da Coordenação de Proteção Social Especial. De acordo com o Sistema Único da Assistência Social (SUAS), a assistência é tratada por níveis de proteção — proteção social básica e proteção social especial —, e o acolhimento é uma responsabilidade da proteção social especial, quando há casos de violência ou rompimento dos vínculos familiares. Contemplando a política da assistência social, entrevistamos também o Centro de Referência da Assistência Social (CRAS), o equipamento da proteção social básica no município, o qual está vinculado à Fundação de Ação Social (FAS) – secretaria municipal. Em Curitiba, a FAS trabalha com uma divisão por regionais no município para a implementação das políticas. Entrevistamos uma representante do CRAS Butiatuvinha e uma representante da Regional de Santa Felicidade, que é responsável por esse e outros CRAS da região. A escolha das profissionais se deu por conta da localização de muitos imigrantes nos arredores deste CRAS, o que provocou uma demanda mais

pontual para as questões de migração no local.

Entrevistamos um representante do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), um órgão colegiado, vinculado ao Ministério do Trabalho (MTE), e uma instância de articulação da política migratória, em especial da política laboral. Com vínculo no governo federal, foram entrevistados também representantes de duas universidades. Da Universidade de Brasília (UnB), entrevistamos o representante do Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra), que foi instituído por um termo de cooperação entre a UnB e o MTE, por meio do CNIg. E da Universidade Federal do Paraná (UFPR), entrevistou-se o representante da Cátedra Sérgio Vieira de Melo, que foi implementada na UFPR em cooperação com a Agência da ONU para Refugiados (ACNUR). O entrevistado representa também o Programa de Extensão Política Migratória e Universidade Brasileira, que é um programa interdisciplinar e abrange projetos de extensão como o do curso de Direito, para a assistência jurídica a migrantes e refugiados, ou o do curso de Letras, com o ensino de português para estrangeiros.

Dois órgãos entrevistados são entidades públicas, embora não façam parte do poder executivo. São eles o Ministério Público do Trabalho, representado por dois Procuradores Regionais do Trabalho no Paraná, e o Núcleo de Psicologia e Migrações, uma instância de articulação da psicologia, vinculada ao Conselho Regional de Psicologia no Paraná. O NUPSIM promove debates acerca do papel da psicologia nos processos migratórios, assim como o atendimento psicológico individual e em grupo, gratuitamente.

Os demais órgãos representados pelos entrevistados são da sociedade civil. Cinco deles são entidades confessionais, vinculados e, em sua maioria, mantidos pela Igreja. A Pastoral do Migrante em Curitiba está situada em Santa Felicidade e realiza o trabalho de apoio aos migrantes desde 2000 no local. A Cáritas foi representada por entrevistados na unidade de Curitiba e também em Londrina. É um organismo da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) que tem como finalidade a promoção e a defesa dos direitos humanos. Mais recentemente, ela passou a se dedicar ao apoio e atendimento ao migrante e refugiado no Paraná, conforme exploramos ao longo do capítulo. A outra entidade entrevistada, vinculada à Igreja Católica, é o Recanto

Franciscano, iniciativa de um frei que se instalou numa residência voltada a religiosos em Curitiba, e promoveu ali um acolhimento a imigrantes. Tivemos também a entrevista com o Centro de Apoio ao Estrangeiro no Brasil (Caeb), vinculado à Igreja Batista, que também promoveu o acolhimento de refugiados, em especial dos sírios. As últimas entidades entrevistadas não são confessionais. A Casa Latino-Americana (CASLA) foi fundada em Curitiba em 1985 com a missão inicial de difusão de valores democráticos e teve atuação muito presente na assessoria jurídica aos imigrantes em Curitiba a partir de 2010. Já a Adus – Instituto de Reintegração do Refugiado é uma entidade mais recente, que tem sede em São Paulo e abriu uma filial em Curitiba em 2015. Ela tem realizado o acompanhamento dos refugiados recém-chegados a Curitiba e organizado eventos, na intenção de promover a integração desses sujeitos com a sociedade local.

Essa rápida apresentação tem apenas a intenção de “localizar” o leitor. Na sequência, será feito o esforço de nos debruçarmos sobre alguns eventos ou sobre algumas características do trabalho junto aos migrantes no estado do Paraná, que acreditam-se ser importantes para compreender a maneira como os atores se organizaram na tentativa de formação de uma política pública migratória, como se relacionaram na tentativa de garantir efetividade às ações. Realizamos, então, um aprofundamento sobre o surgimento e a maneira de atuação dessas entidades.

4.1 NÃO MAIS UM COMITÊ, MAS UM CONSELHO

Podemos pontuar a criação do Comitê Estadual para Migrantes e Refugiados como um primeiro marco da política migratória no estado do Paraná. As circunstâncias que levaram a sua criação e as pessoas envolvidas neste episódio esclarecem muito do entendimento que se tinha a respeito da entrada de imigrantes no Brasil, bem como do que estava instituído, e, a partir daí, o que foi construído até o momento. Foi um encadeamento de acontecimentos que levaram à criação do Comitê, resultado também de uma vontade política de alguns atores. Um de nossos primeiros entrevistados (Entrevistado 3) é figura central para a compreensão da maneira como a política para

migração foi gerida no Paraná nos últimos anos. Ele é, atualmente, professor de Direito na UFPR e coordenador do programa de extensão universitária “Política Migratória e Universidade Brasileira”, mas, entre 2011 e 2013, esteve vinculado ao Departamento dos Direitos Humanos (DEDIHC) na Secretaria da Justiça, Trabalho e Direitos Humanos²² (SEJU). Portanto, estava à frente do departamento no momento da criação do Comitê. O Entrevistado 3 afirmou que já discutia academicamente a questão dos brasiguaios, e que o tema da migração sempre perpassou sua atuação como advogado e no envolvimento com os movimentos sociais. A Entrevistada 22, vinculada ainda hoje à SEJU, observa que o Comitê “iniciou por conta de uma necessidade da própria sociedade civil, que já estava trabalhando com a migração no Paraná, consideravelmente a partir da vinda dos haitianos para o estado”.

Essas demandas da sociedade civil vieram a partir do Dr. Gediel, que no momento ocupava o cargo de coordenador do DEDIHC,

Por conta de todo um trabalho que ele sempre fez com os movimentos sociais. Como ele era o diretor do departamento, então eles vieram à procura do Dr. Gediel porque a Pastoral do Migrante tem sede em Santa Felicidade, e o Dr. Gediel, além de residir em Santa Felicidade, sempre foi uma pessoa que atuou nessa área (Entrevista 22).

A Entrevistada 6, que atuou como assistente social na Pastoral do Migrante entre 2000 e 2013, conta que conheceu o professor Gediel antes mesmo da vinda dos imigrantes haitianos, e ele convidou a Pastoral para “pensarmos um trabalho juntos. Começamos, então, com coisas bem simples e singelas, como o Dia Mundial do Refugiado, e assim fomos construindo junto a outras entidades o trabalho”.

É possível verificar, portanto, que o trabalho com imigrantes no Paraná não teve início depois de 2010. Ele já era realizado de maneira mais isolada por entidades como a Pastoral do Migrante e a Casa Latino-Americana (CASLA). A Pastoral foi organizada ainda em 2000, com a vinda do padre Mário para a paróquia administrada pelos scalabrinianos em Santa Felicidade. A Entrevistada 6 relatou que o padre anterior já realizava um trabalho com migração, mas estava mais voltado aos migrantes internos, especialmente os sem-terra, que ficaram um bom tempo na Praça da Salete, em Curitiba.

²² À época denominada Secretaria Estadual de Segurança, Justiça e Direitos Humanos.

Este padre adoeceu e, com a chegada do padre Mário, foi solicitado que ele fortalecesse o trabalho da Pastoral. A ideia do padre foi formar uma equipe, para que o trabalho não fosse interrompido com as mudanças de coordenação da paróquia. A Entrevistada foi então voluntária por algum tempo e, após alguns meses, contratada para continuidade do projeto.

Tinha pouco trabalho com migrantes, mas já tinha alguma coisa anteriormente, como os seminaristas que trabalhavam com os paraguaios. Já tínhamos um alicerce, não começamos do zero. Na verdade, só reconfiguramos o trabalho. Já havia uma realidade da migração, principalmente do Mercosul, e precisava de um acompanhamento. (Entrevistada 6)

Ela conta, então, que começaram a desenvolver o trabalho pastoral e social principalmente com os imigrantes latinos — paraguaios, uruguaios, argentinos. Começou a chegar uma grande população de peruanos. Ela diz que era muito complicado em 2000, pois ainda não existia o acordo do Mercosul — havia apenas acordos bilaterais —: “Primeiro foi o acordo entre Brasil e Argentina, e Brasil e Uruguai. Paraguai nós não tínhamos. Aí nasceu o Acordo Brasil-Bolívia por conta de toda a situação dos bolivianos em São Paulo. Mas eram acordos bilaterais, então era muito difícil” (Entrevistada 6).

Apesar de afirmar que já existia um trabalho prévio, a Entrevistada 6 relatou também que o trabalho da Pastoral era bastante isolado:

A gente era um ET na verdade. Falávamos de migrante e ninguém sabia quem eram. Eram como bichos de outro planeta. Era uma coisa muito complicada. Ligávamos na FAS, porque chegavam muitos imigrantes que não tinham onde ficar, principalmente do Mercosul, e a resposta que a gente tinha era “só atendemos brasileiros”, então era essa a nossa resposta. Fomos construindo isso tudo, era muito difícil. Tínhamos um projeto mínimo e nós pagávamos o hotel para as pessoas ou às vezes pagávamos a passagem para essa pessoa ir até São Paulo e lá eles ficavam na Casa do Migrante. Deslocávamos as pessoas porque aqui não tinha o mínimo de acolhida. Não tinha nada, nenhuma instituição. Era muito difícil dialogar com as entidades. Não tinha nada, fomos construindo, fomos quebrando as barreiras aos pouquinhos.

A Entrevistada contou que foram quebrando as barreiras aos poucos. Depois de muita luta, insistência e trabalho, a FAS foi abrindo possibilidades de acolhida, e os Consulados por vezes colaboravam com pagamento de diárias. A organização do trabalho coletivo começou a ganhar forma em 2011, quando alguns casos emblemáticos

envolveram a atuação do governo do estado conjuntamente com as entidades que já eram referência no trabalho com migrantes — Pastoral e Casa Latino-Americana (CASLA). A Entrevistada 6 observou que a CASLA esteve desativada por um tempo, mas quando reativaram o trabalho, as entidades (CASLA e Pastoral) começaram a fazer atividades e a pensar conjuntamente sobre as questões. De fato, na Entrevista 10, as representantes da CASLA comentaram que a entidade já realizou um trabalho havia 30 anos com os migrantes, principalmente da América Latina, que procuravam exílio, por conta da ditadura militar. Depois foi reduzindo na medida em que os países voltaram à democracia. Mas, por volta de 2008, por meio da interligação com os movimentos sociais (CUT, MST), conheceram migrantes haitianos que estavam em experiência numa escola latino-americana na Lapa, de agroecologia. “Então conhecemos já esse pessoal do Haiti. Depois começaram a chegar também os africanos, os nigerianos, quando vieram naquele navio, nós fomos convidados a participar junto da visita ao navio”.

De acordo com a Entrevistada 6, a “realidade dos nigerianos que chegaram a Paranaguá foi a gota d’água que nos deixou numa posição de organizarmos melhor a ação, que não ficasse apenas com a Pastoral, mas com outras entidades, e que o próprio poder público assumisse a responsabilidade”. Em 2011, o Brasil já convivia com a realidade da chegada de imigrantes haitianos, cujos relatos da vulnerabilidade em que se encontravam nos municípios de fronteira, como relatado anteriormente, mobilizavam a opinião pública. Essa conjuntura talvez tenha influenciado para que este caso tenha ganhado uma repercussão diferente daquela de casos anteriores de migrantes clandestinos.

No dia 19 de setembro de 2011, nove nigerianos que haviam embarcado clandestinamente num navio turco foram impedidos de desembarcar quando a embarcação atracou no Porto de Paranaguá. A Polícia Federal impediu que o navio atracasse no porto por conta dos clandestinos, e os nove foram mantidos presos em salas que não possuíam nenhuma condição de abrigo, com pouca ventilação e sem banheiros²³. A Entrevistada 22 observou que essa não era a primeira vez em que essa situação ocorria. “O natural era: descobriu, deporta. Manda de volta”. No entanto, dessa

²³ Informações disponíveis em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/nigerianos-clandestinos-sao-mantidos-presos-em-navio-em-paranagua-7e7fnywsjz8z9y7sr1oi3dqe>>.

vez a SEJU, a CASLA e a Pastoral do Migrante foram convidados para intermediar junto ao navio e à PF.

O primeiro foi o caso do navio turco com os nigerianos. Eram nove nigerianos que entraram ilegalmente no navio e, quando chegaram na costa do Paraná, estavam presos no navio. A OAB, a CASLA, a SEJU e a Pastoral foram chamadas e se organizaram para discutir qual era a situação dos nigerianos (se eram refugiados, por exemplo). Mas nós fomos impedidos de ir ao navio. A Acnur e o Ministério da Justiça foram chamados para entrevistar os nove. Só alguns conseguiram refúgio. Houve inclusive um júri dos integrantes do navio, pois houve relato de tortura dos prisioneiros nigerianos. Inclusive, de início eram dez migrantes, e um teria morrido a bordo e foi jogado ao mar de acordo com o protocolo da navegação. Mas não se sabe exatamente em que condições morreu. Os julgados foram absolvidos. (Entrevistado 3)

A Entrevistada 22 observou que, além da SEJU ser um articulador necessário, por acampar a política de direitos humanos, a presença do Dr. Gediel no Departamento de Direitos Humanos foi um determinante para este trabalho conjunto, não apenas por sua atuação pessoal junto aos movimentos sociais, mas também por seu conhecimento da língua francesa.

Nós tivemos uma grande procura no final de 2010 e início de 2011 de duas instituições reconhecidas no estado do Paraná, que é a CASLA e a Pastoral do Migrante, que já vinham fazendo um atendimento e necessitando de uma ajuda muito grande em termos de política pública e onde elas poderiam ter acesso mais rápido para encaminhar as necessidades deles. Não foi somente com os haitianos, mas principalmente algumas denúncias foram chegando até nós de problemas encontrados no porto de Paranaguá com relação a alguns migrantes que foram encontrados clandestinamente no porão de um navio, principalmente porque grande parte desses primeiros que chegaram falavam a língua francesa e precisavam de uma pessoa que entendesse do ponto de vista jurídico, mas também tivesse a compreensão da língua para poder traduzir melhor e conversar melhor com esses migrantes que estavam clandestinamente no porto de Paranaguá. (Entrevista 22)

Considerando que a língua oficial da Nigéria é o inglês, é possível que a Entrevistada, ao mencionar a importância da comunicação em língua francesa, estivesse lembrando de outro caso, que foi o de um camaronês. A Entrevistada mencionou, de fato, que o caso dos nigerianos não foi isolado. Outras denúncias começaram a aparecer, com uma maior frequência. O Entrevistado 3 mencionou o caso de um camaronês que entrou ilegalmente em um navio e, quando estava a 20 milhas de Paranaguá, foi jogado ao mar com 50 euros e 20 dólares no bolso. Um navio chileno avistou-o e resgatou-o. O

Entrevistado 3 foi chamado para auxiliar no atendimento e o entrevistou em francês. O camaronês ficou em um hotel sob custódia do governo federal até que fosse decidido como proceder. Ele conta que acabou sendo negociado o repatriamento do migrante, pois seu objetivo na realidade era ir para a Alemanha, havia apenas embarcado no navio errado.

Na Entrevista 6, a representante da Pastoral afirmou que foi ali que começaram a lançar as sementes com o poder público, o Ministério Público, a Defensoria Pública, etc. “Envolvemos várias entidades e organismos para atendimentos aos nigerianos. Fomos duas ou três vezes para Paranaguá interagindo com eles, um grupo de nove — alguns ficaram e outros, por opção, voltaram. E aí o irmão Alairton também entrou na acolhida com seu Recanto Franciscano” (Entrevistada 6). A questão do acolhimento será abordada mais tarde; no entanto, é interessante observar que aqui já despontava mais um órgão que se estruturou para dar conta de uma demanda, que, como vimos, não era nova, pois a Pastoral já precisava solucionar as necessidades de acolhimento por outros meios. Naquele momento, as soluções dadas às questões, muito provavelmente pelo aumento do volume da demanda, passaram a ser outras.

Esses momentos de articulação foram importantes no fortalecimento da relação com as entidades. A Entrevistada 6 afirmou que nesse momento começaram a construir algo com o Estado. “Já tínhamos algo com o município. Já não escutávamos mais ‘só atendemos brasileiros’, e começamos a construir algo com o Estado”. Além disso, a repercussão que teve o trabalho no porto de Paranaguá passou a colocar a SEJU como um órgão de referência para questões migratórias.

Foi isso que iniciou o processo. Então o Dr. Gediel trouxe essa situação para a Maria Tereza (então Secretária da SEJU), não somente por nosso trabalho com direitos humanos, mas principalmente pela ausência mesmo de políticas mínimas, essenciais, junto às diferentes secretarias do Estado. Então o governador entendeu a importância e a necessidade da criação desse comitê para que minimamente nós começássemos a estudar e formar um grupo dentro de cada Secretaria de Estado que entendesse um pouco da legislação nacional e internacional, e, dentro da sua competência, como poderiam contribuir para o migrante e refugiado. (Entrevistada 22)

O Entrevistado 3 colocou, ainda, a influência de atores do governo nacional na ideia de criação de um comitê. “Enquanto estava na SEJU, o Gabriel, da ACNUR, que é

meu ex-orientando, o Paulo Abrão, antigo Secretário Nacional da Justiça, o João Granja, também da Secretaria, e o Virgínius, no CONARE, sugeriram a criação de um comitê que passasse a discutir a questão migratória”. A relação do entrevistado com seu ex-orientando, que veio a trabalhar na Agência da ONU para Refugiados (ACNUR), foi um importante ponto de contato com as agências do governo federal. Antes mesmo dos eventos de 2011, foram organizados alguns eventos na universidade em conjunto com a Pastoral e ACNUR. Mais tarde, em 2013, a relação que já existia entre a Universidade Federal do Paraná e a ACNUR foi formalizada com a Cátedra Sérgio Vieira de Melo, que passou também a ser uma importante instância na rede de atendimento ao migrante e ao refugiado.

Em 2012, então, com as articulações entre poder público, entidades privadas e órgãos multilaterais já sendo realizadas, publicou-se no dia 5 de abril, o Decreto nº 4289²⁴, que instituiu o Comitê Estadual para Refugiados e Migrantes no estado do Paraná. O Comitê era composto por representantes de nove Secretarias Estaduais, incluindo o Secretário da SEJU, e dois representantes de organizações não governamentais, que seriam indicados pelo Secretário da SEJU. As organizações que fizeram parte do Comitê foram a Pastoral do Migrante e a CASLA. A Entrevistada 22 observa que, entre as discussões para formação do Comitê, sua instituição legal e seu efetivo funcionamento, houve um hiato, pois a temática precisou ser levada até as secretarias, não sendo imediato o envio da representatividade. “Foi empossado só em julho. Porque até conversar com todo mundo, cada secretaria verificar no interior de suas políticas quais as pessoas que poderiam estar contribuindo com política pública para migrante. Mas daí com o que nós nos deparamos: necessidade de fazer muito seminário, capacitação interna”. Além da dificuldade em organizar um grupo de pessoas em torno da temática, a questão dos migrantes se apresentava como uma novidade não apenas para o poder público, como mesmo para as entidades que passaram a recebê-los, conforme abordaremos no próximo tópico.

O Entrevistado 3 comenta que “de início, a ação era mais de ajuda à Pastoral, até pela boa relação com o padre Gustot, que estava comandando a Pastoral nessa época,

²⁴ Disponível em: <<http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=66396&indice=1&totalRegistros=1>>.

e com a Elizete, assistente social. O Comitê atuava como uma ‘agência de serviços’, auxiliando no que era solicitado”. Esta declaração afirma, portanto, que não apenas a sociedade civil pautou o governo para uma intervenção mais efetiva nas questões relativas aos migrantes e aos refugiados, como foi o trabalho das entidades privadas que organizou a maneira como o poder público atuou nessa matéria, pelo menos nos primeiros anos, entre 2011 e 2013. A SEJU tem a responsabilidade pela organização de diversas políticas de direitos humanos, e as políticas para migrantes e refugiados são apenas uma responsabilidade dentre tantas. De fato, “o Comitê não possuía estrutura própria alguma. Somente algumas pessoas foram destacadas para auxílio mais direto” (Entrevistado 3). O Entrevistado 3 comentou que seu trabalho no Comitê durou até 2013, quando saiu da SEJU, e “a essa altura já havia uma certa especialização, maior experiência, mais contatos e informações”.

Durante o ano de 2013, fizeram-se articulações na “tentativa de fazer pelo menos um acolhimento mais digno para esse pessoal. Aquilo que nós não conseguíamos solucionar, pedíamos ajuda para outras instituições, outros canais — Ministério da Justiça, Itamaraty —, para tentar achar formas de poder dar guarida para esse pessoal que estava chegando” (Entrevistada 22). Verifica-se, portanto, que ainda não havia uma organização clara para atuação nem um estabelecimento de fluxos. Os casos eram resolvidos na medida do possível, e recorria-se aos contatos estabelecidos anteriormente para que colaborassem sempre que a situação fugia ao alcance do órgão ou das entidades organizadas no Comitê.

A Entrevistada comentou que, em 2014, iniciou-se o grande fluxo de imigração para o Paraná, principalmente de haitianos, impulsionando o Comitê a realizar concomitantemente a formação interna e uma melhor estruturação para o acolhimento.

Não dava só para ficar formando. Tínhamos que ir organizando uma rede. Uma rede de instituições. Aí começamos a pesquisar em Londrina, em Foz do Iguaçu, em Cascavel, Guarapuava, Ponta Grossa, pesquisando quais instituições estavam trabalhando. Aí fomos abrindo o leque de possibilidades e de necessidades. Bom, o que acabou acontecendo, e você é inclusive partícipe desse processo, é que a gente teve que pensar num plano mínimo de trabalho. Porque estávamos querendo atender, mas a gente não tinha uma qualificação desse atendimento. (Entrevistada 22)

Este plano mínimo de atendimento ao qual a Entrevistada se refere constituiu-se

no “Plano Estadual de Políticas Públicas para Promoção e Defesa dos Direitos de Refugiados, Migrantes e Apátridas no Paraná, 2014 – 2016²⁵”. O Plano foi elaborado, conforme pontuou a Entrevistada 6, “a partir da CEMIGRAR (Conferência Estadual sobre Migrações e Refúgio do Paraná). O plano é uma sistematização da nossa ação, do que foi feito a partir das conferências livres que os migrantes fizeram, que foram feitas a nível municipal e estadual”. A Conferência Estadual foi uma etapa pautada pelo governo federal, que organizou em 2014 a primeira Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (COMIGRAR) e, em março daquele ano, informou que os estados deveriam realizar também suas conferências estaduais.

No Paraná, a conferência foi realizada em 29 de março de 2014, na UFPR, evidenciando a relação próxima que a gestão pública manteve com a universidade no que tange à política para migrantes e refugiados. De acordo com Louise Raymundo (2016), a conferência contou com a participação de aproximadamente cem pessoas, entre nacionais, migrantes e refugiados, e seguiu a metodologia de trabalho proposta para organização da Conferência Nacional, adotando cinco eixos principais de discussão e elaboração de propostas: 1. Igualdade de tratamento e acesso a serviços e direitos; 2. Inserção social, econômica e produtiva; 3. Cidadania cultural e diversidade; 4. Abordagem de violações de direitos e meios de proteção; e 5. Participação social e cidadã, transparência e dados (RAYMUNDO, 2015). As discussões travadas na conferência resultaram em propostas a serem encaminhadas para a Conferência Nacional. Foram essas propostas que nortearam as discussões travadas pelo Comitê para elaboração do Plano Estadual. Publicado ainda em 2014, o Plano trouxe 21 ações de seis Secretarias Estaduais, distribuídas em seis eixos temáticos: Educação; Família e Desenvolvimento Social; Saúde; Justiça, Cidadania e Direitos Humanos; Segurança Pública e Trabalho.

Percebe-se, portanto, que em 2014 já havia uma institucionalidade estabelecida para a discussão da temática dos migrantes e refugiados. A realização da Conferência Estadual, com um grande número de participantes, mostrava também que muitas outras entidades já estavam organizadas para a recepção e a acolhida daquelas pessoas. A

²⁵ Disponível em: <<http://www.dedihc.pr.gov.br/arquivos/File/2015/PlanoEstadualMigranteRefugiadoParana.pdf>>.

própria realização da Conferência Nacional evidencia que a temática havia sido absorvida pelo poder público e pela sociedade organizada como um tema para o qual havia a necessidade de organização de uma política pública. As demandas dos próprios migrantes e refugiados estavam sendo acolhidas por meio de uma institucionalidade, em vez de configurarem-se como demandas singulares. Na própria conferência, foi sinalizada a possibilidade de criação de um Conselho Estadual para Migrantes, Refugiados e Apátridas, pois já se verificava uma necessidade de ampliar a participação de entidades da sociedade civil no debate, visto que a CASLA e a Pastoral já não eram as únicas a promover a acolhida e a assessorar migrantes e refugiados. De acordo com a Entrevistada 22, “o Paraná acabou sendo vanguarda do ponto de vista de estar instituindo organismos para o acompanhamento. E não somente pensando a organização de políticas, mas acompanhando a execução de políticas, o Paraná foi vanguarda. Por enquanto só nós temos um Plano”.

O Paraná foi também vanguarda na constituição do Conselho. Conforme já havia sido sinalizado na Conferência Estadual, em 2015 realmente o Comitê Estadual deixou de existir, e a Lei nº 18465, de abril de 2015, criou o Conselho Estadual dos Direitos dos Refugiados, Migrantes e Apátridas do Paraná. A Entrevistada 22, representante da SEJU, relatou que, naquele momento, com uma gama muito mais ampla de organizações se envolvendo com o atendimento aos migrantes e refugiados, percebeu-se a necessidade de abrir o leque de participação da sociedade civil.

Através de um Conselho, você possibilita a participação da sociedade civil com todas as despesas pagas. Nesse sentido o Comitê não poderia. Porque o Comitê não é criado por função e competência do legislativo. Então a preocupação de criar o Conselho foi muito da SEJU e das demais secretarias do Comitê, porque a gente entende que tínhamos que viabilizar a participação, poder viajar, ir para o interior, ouvir, fazer audiência pública. E também as entidades do interior virem participar. Então não seria meramente a instituição fazendo isso. Mas o poder público organizado para que as instituições pudessem ter acesso e participar dessa construção. (Entrevista 22)

Nas entrevistas realizadas antes da criação do Conselho, as entidades realmente mencionaram a necessidade desse avanço. A Entrevistada 6, que representava a Pastoral do Migrante, afirmou que “muitas coisas precisam ser concretizadas. Não mais um comitê, mas um conselho estadual. Esse conselho exige a paridade das entidades

governamentais com as entidades da sociedade civil. E insistimos para que a nível nacional isso ocorra”. Essa perspectiva de formação de um Conselho paritário em nível nacional, no entanto, ainda não se concretizou, e o Paraná segue como único estado a possuir um conselho para essa política.

A primeira reunião do Conselho ocorreu em 22 de fevereiro de 2016, quase um ano após sua criação. A Entrevistada 22 explicou que, assim como ocorreu anteriormente para o início dos trabalhos do Comitê, após a criação do Conselho, houve um processo de indicação de representantes, além do processo de eleição dos representantes da sociedade civil. A Entrevistada observou, ainda, que “a gente inicia o trabalho desse Conselho do mesmo modo como constituímos o próprio Comitê, do mesmo modo como fomos participando da constituição da rede no estado do Paraná. A gente também sentiu, nesse processo de criação do Conselho, a necessidade de estar sempre fazendo um processo formativo”. Efetivamente, é possível verificar, a partir das atas do Conselho²⁶, que membros da universidade, de organizações de atendimento e das próprias secretarias e entidades representadas no Conselho estiveram presentes em todas as reuniões apresentando temas de interesse para a discussão da migração, refúgio e apatridia.

Das oito entidades entrevistadas neste trabalho, cinco possuíam representação no CERMA. Das que não participam do conselho, temos a Adus, que foi criada posteriormente à eleição de representantes; o Recanto Franciscano, que não está organizado juridicamente como uma entidade; e a CASLA, que optou por não apresentar candidatura²⁷.

Apesar da organização desses espaços institucionais, que teve seu primeiro passo na criação do Comitê, o trabalho das entidades e instituições na ponta começava a ser realizado de maneira muito experimental. Embora o processo formativo tenha sido fomentado inicialmente pelo Comitê e depois pelo Conselho, não se verifica, nas publicações disponibilizadas pela SEJU, o estabelecimento de diretrizes de trabalho para

²⁶ Disponível em: <<http://www.dedihc.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=129>>.

²⁷ A CASLA já havia se retirado do Comitê e, posteriormente, também se retirou da comissão de direitos humanos da OAB, pois, como relataram as entrevistadas, o posicionamento político do governo estadual — com a crise estabelecida pela greve dos professores e repressão de uma manifestação — e da presidência da OAB — pelo apoio ao *impeachment* — não refletiam os valores da entidade.

órgãos públicos ou entidades privadas. O governo federal publicou diversas resoluções, de órgãos variados, a respeito de diferentes assuntos relativos aos migrantes e aos refugiados; no entanto, a variedade de informações e a falta de um órgão único que organize a política migratória geraram confusões e desentendimentos na ponta. São esses primeiros passos do atendimento que serão analisados na sequência do trabalho.

4.2 ERA TUDO NOVO PARA TODO MUNDO

Uma fala recorrente nas diversas entrevistas que realizamos foi a afirmação de que, no início, o trabalho era uma novidade. Apesar de, como discorrido anteriormente, a questão migratória não ter surgido no Paraná em 2010, a percepção para os atores que atuaram com a acolhida de migrantes e refugiados foi a de uma demanda totalmente nova. Não havia diretrizes estabelecidas anteriormente sobre como realizar o trabalho e nem mesmo uma clareza sobre o que poderia ou não ser realizado. A Entrevistada 22 observa que o momento de realização da Conferência Estadual sobre Migrações e Refúgio no estado foi muito importante,

Porque na verdade era tudo um começo. Fomos aprendendo junto. A coisa não se deu como em outros segmentos da política, que você já tem uma história de trabalho, de avanço. Nessa relação era uma coisa muito nova para todos. Tanto do ponto de vista das instituições que já faziam acolhimento, que também precisavam de uma qualificação do seu próprio trabalho, quanto para nós, que tínhamos que começar a fazer e a organizar isso. (Entrevistada 22)

Muitos entrevistados afirmaram que não havia uma política pública organizada, e, enquanto alguns tiveram que efetivar uma ação da maneira como era possível, pela necessidade que surgiu, em outros órgãos, alguns atores foram voluntariamente buscando um espaço de atuação, pela afinidade com a temática. A Entrevistada 11, representante do Núcleo de Psicologia e Migrações (NUPSIM), que foi lançado apenas em 2015, comenta que, mesmo nesse momento, a percepção era de que “tudo é muito novo”.

Está tudo sendo construído agora, [tudo] muito novo. Acho que a gente ainda

está construindo coisas básicas, porque a gente não tinha nem política pública sobre isso. Então não é melhorar o que já tem. Está sendo tudo construído, revisto, pensado agora. E isso demanda muito tempo, muito reajuste. Mas falando agora em nível nacional — porque aqui a gente tem o CERMA (Conselho Estadual), que é um espaço, né — agora os outros estados não têm nem isso. Se for pensar em algo que tenha um foco, uma meta, que todo mundo sabe para onde ir. Não, estamos muito no começo. (Entrevista 11)

A mesma impressão teve lugar na fala da Entrevistada 16, representante da Cáritas em Londrina. Ela conta que quando foi trabalhar na Cáritas, já vinha de uma experiência com a Pastoral. Londrina tinha uma casa específica do Centro de Atendimento Regional da Pastoral do Migrante, que depois passou para Curitiba. Ela explica que, apesar da referência mundial da Cáritas como apoio aos migrantes, e no Brasil, pelo trabalho forte da Cáritas do Rio de Janeiro nessa área, “teve momentos em que a migração não era tão evidente. Tinha mais os retornados — aqui em Londrina tem uma grande comunidade japonesa —, teve momentos de acompanhar os retornados do Japão. De fato, dentro da Arquidiocese de Londrina teve um fluxo mais intenso a partir de 2010 com o terremoto no Haiti”. Ainda assim, ela conta que, nos anos de 2010 e 2011, foi realizado apenas um atendimento para solicitação de refúgio, que sequer era de um haitiano, mas de uma pessoa da América do Sul. “No entanto, em 2012, fizemos 30. Em 2013, foi para 167. Foi um salto muito grande, do que não era uma prática da Cáritas. Em 2014, deu uma estabilizada, foram 136 atendimentos. Só que [em] 2015, foram 418”. Ela ainda não havia fechado os números de 2016, mas comentou que, apenas no primeiro semestre, os atendimentos ultrapassaram o total do ano de 2015.

Essa chegada de migrantes para atendimento se mostrou como uma novidade. E a Entrevistada observou que, apesar da experiência que trazia da Pastoral, “a gente foi pesquisando, indo atrás de muita coisa. A gente começou a se envolver nos debates, reuniões, seminários do Comitê em Curitiba. Em 2013, justamente no ano que começou a surgir mais demanda, fomos para lá. Buscamos estar inseridas em todas as atividades, por nosso interesse em querer discutir”. Verifica-se aqui, portanto, que o processo de formação desencadeado por uma necessidade, como expôs anteriormente a Entrevistada 22, de formação do próprio quadro do Comitê, teve também um impacto para as demais entidades que começaram a absorver as demandas, não só em Curitiba como no interior, e que não possuíam diretrizes para a realização do trabalho.

Esse aumento repentino da demanda, reconhecida como inédita, foi percebido também na Agência do Trabalhador em Curitiba. A Entrevistada 2 comentou que trabalha com a temática desde 2012, quando tiveram o primeiro contato dos haitianos na Agência do Trabalhador. “Então, no começo, no ano de 2012, fizemos 73 atendimentos, durante o ano todo. Em 2013, esse número já passou para 1.209, e depois, em 2014, nós chegamos na casa de 8.049. E agora, só no primeiro semestre de 2015, já está em 3.600 atendimentos”. Este registro se referia apenas ao atendimento a haitianos, que era o volume mais expressivo que chegava à Agência. É possível, no entanto, que migrantes de outras origens houvessem sido contabilizados nesse registro. O Entrevistado 15 contou que um dos migrantes que esteve acolhido no Recanto Franciscano reclamou, pois, ao solicitar a Carteira de Trabalho, o agente preencheu sua nacionalidade automaticamente como haitiano, embora ele fosse da Nigéria. Ele sequer perguntou sua nacionalidade, e o equívoco só foi percebido posteriormente.

Na Agência do Trabalhador foi instituído um fluxo separado para o atendimento aos migrantes.

O meu trabalho na agência iniciou com o setor de treinamento e desenvolvimento. Esse era um setor que tinha por finalidade pegar os novos projetos da agência, desenvolver de maneira embrionária dentro dele, e depois exportar para o atendimento. Por isso que os primeiros estrangeiros chegaram para nós. Porque era uma novidade, e a gente optou por não colocá-los já, num primeiro momento, no atendimento. Porque a gente entendeu desde já que tinha a particularidade da língua, que nem todos falavam português. E então começou esse atendimento mais efetivo aos estrangeiros. (Entrevistada 2)

A língua apresentou-se como um entrave, principalmente porque se sabe que o brasileiro não tem formação bilíngue. Agrava o fato de que a segunda língua da maioria dos migrantes, provenientes da Haiti, era o francês (a primeira é o crioulo haitiano). De modo que as instituições que realizavam atendimento direto precisaram se organizar “criativamente” para essa acolhida. Na Entrevista 12, as representantes do CRAS relataram:

[...]a gente sentiu muita dificuldade de atendê-los. A gente sempre se preocupou de ter um trabalho efetivo. Então a equipe acabou se organizando de uma forma que a gente sentiu necessidade de traduzir o material. E a gente fez isso com a ajuda de uma haitiana, que é a Nadine, que está aqui há mais tempo. A gente sabe que certamente esse material precisa de uma melhoria, mas estamos

trabalhando e está sendo bem bacana. A primeira vez que atendi um haitiano e passei esses bilhetes, e quando ele olhou o bilhete e conseguiu entender... O sorriso não tem preço, sabe. Esse material foi bem precioso. Então quando a gente agenda Cadastro Único, e eles precisam trazer uma relação de documentos (mostrou o cartão correspondente), e a gente fez esse material, que tem o dia e o horário que tem que fazer aqui. No preenchimento do CadÚnico, a gente tem também alguns educadores que falam um pouco de inglês, então acaba ajudando. E a gente tem também algumas perguntas mais específicas que estão traduzidas ali. (Entrevista 12)

Essa demanda da língua foi, de fato, uma das primeiras questões que mobilizaram os atores envolvidos no trabalho com os migrantes, pela verificação de que o conhecimento do português seria essencial para que esse migrante se inserisse no mercado de trabalho, tendo em vista que, nas empresas e organizações no Brasil, fala-se apenas o português. O Entrevistado 15 organizou um acolhimento no Recanto Franciscano, que iniciou seus trabalhos já no ano de 2010. Ele também não tinha atuação com essa questão das migrações e conta como a experiência se colocou como uma novidade.

Em 2010 eu comecei a acolher os primeiros imigrantes. Você talvez conheça: cinco rapazes e duas moças, a Laurette e a Gabriela. Sete imigrantes que começaram no dia 15 de maio de 2010. Nessa época eu acolhia homens, mulheres e crianças, pela necessidade do terremoto. Porque, aqui no estado do Paraná todo, não tem uma casa de passagem para imigrante. E era tudo novo pra todo mundo. Tanto para mim quanto para a sociedade toda. Esse número de imigrantes haitianos que a gente nunca tinha ouvido falar. Eu nunca trabalhei com imigrantes, foi uma experiência totalmente nova para mim. (Entrevistado 15)

Ele afirma que não fala nenhuma língua estrangeira, mas que se comunicava com os migrantes da maneira como era possível: por gestos ou até mesmo com o auxílio da tecnologia.

Eu vou me comunicando de qualquer jeito até hoje. Vai indo. Não tem ninguém aqui (que faça tradução). Com os sírios [é] a mesma coisa. Teve dois sírios irmãos aqui, um designer gráfico, outro, de interiores. Ele falava inglês e árabe. A gente se comunicava no *tablet*. Eu escrevia no português e traduzia. Ele falava pouco. Mas mesmo assim ficou três meses e a gente conversando. (Entrevistado 15)

O Entrevistado apontou que incentivava todos os imigrantes a falarem pelo menos um pouco de português e observou que foi no Recanto Franciscano que iniciaram os

primeiros cursos de português para migrantes em Curitiba.

Tinha aula de português aqui. Eu tenho orgulho de dizer que todo projeto de português começou aqui na casa. Desde 2011 e até hoje se estende. Graças a Deus todo mundo tem aula de português hoje. É um mérito nosso. Começou tudo com projeto de português aqui no Recanto. Os voluntários vieram, eram da comunidade mesmo. Um rapaz que é professor. Depois uma haitiana, a Nadine que já mora há muito tempo aqui. Continua hoje com ela. Ela fala bem o português. Daí veio vindo, órgãos públicos, prefeitura veio fazer trabalho voluntário também com aula de português. Aí veio uma fundação também, Honorina Valente. Ficou aqui por um ano e pouco. Aí ela pagava os professores e eu cedia o espaço. Graças a Deus todo mundo aderiu à aula de português. Hoje tem em qualquer espaço, igrejas. (Entrevistado 15)

Na Entrevista 12, com o CRAS, as interlocutoras relataram que a iniciativa da prefeitura para ofertar aulas de inglês foi junto ao Liceu de Ofício, que na época estava sob responsabilidade da FAS.

Pelo Liceu de Ofício a gente fez um curso rápido. Porque pelo Liceu nós podemos contratar. E a gente já tinha um professor com esse perfil de línguas. Então, na verdade, foi uma adaptação por sobrevivência. E rapidamente a gente percebeu todas as dificuldades, e uma das haitianas, bem envolvida nessa questão de receber as pessoas — ela conseguiu se virar superbem aqui, superbem articulada — aí ela veio nos ajudar. A Nadine fez então a mediação entre os professores e os alunos com a questão. E neste mesmo período, a gente já estava entrando em contato com a Secretaria da Educação, com a PUC, a Universidade Federal, e daí a gente levou essa demanda para a sede [da FAS]. Porque claro, você pode fazer alguma coisa rápida, caseira. Mas realmente algo planejado, com começo meio e fim, certificação, qualificação, isso não seria política da assistência social. E rapidamente a Secretaria da Educação absorveu. Na prefeitura e em diversos colégios. Tem um [curso] nessa região, no centro. (Entrevista 12).

De fato, um grande número de entrevistados relatou a organização de cursos de português de maneira improvisada e emergencial, por ser uma das primeiras necessidades que os migrantes apresentavam, além da questão de regularização de documentação e busca por trabalho.

A Entrevistada 11, antes da organização do NUPSIM, realizou trabalho voluntário na CASLA, e também já organizava um pequeno grupo de estudos sobre a questão migratória na perspectiva da psicologia. Ela também relatou a chegada da demanda por aulas de português na instituição, e a maneira como se organizaram para oferecer alguma resposta.

Estávamos com uns cem haitianos, fora alguns da África, acho que era Congo, Benin, Gana e um sudanês. Uns cem migrantes que queriam aula de português bem informal. Nisso, a Gabriela, que fazia o grupo de estudos, também trabalhava no Celin (Centro de Línguas e Interculturalidade da UFPR) no projeto Tandem. E ela falou “bom, a gente podia acionar o Celin para ver se pelo menos tem material, se eles têm interesse de ajudar o projeto”. E na época era a Prof.^a Renata que estava na coordenação, e ela se interessou pessoalmente pelo projeto. Então ela ajudou a desenvolver todo o material pra gente dar aulas na CASLA. Só que, em menos de um mês, a gente tinha 300 interessados. E a gente não dava conta. Era advogado, o pessoal de relações internacionais, esses que davam aula. Nisso, a gente fez a demanda para a Secretaria da Educação, para absorver essa demanda. Só que eles não tinham material, claro. Tinham só material do EJA, que não é a mesma coisa. Alfabetização de adultos e ensinar o português pra estrangeiro não é a mesma coisa. E ficou nesse processo: faz a demanda, vamos ver material, e não temos material. O Celin tinha assumido como algo meio pessoal, a partir da Renata. Não era nada institucional! Mas como isso foi um *boom* grande, e a gente precisava de apoio, eu lembro que a gente inscreveu no projeto comunitário da PUC, pra ter voluntários que dessem aula de português. E nisso a gente teve alguns voluntários. Inclusive dois psicólogos, usando esse material que a Renata tinha possibilitado. Aí nisso a gente conseguiu uma parceria com a UFPR, e a gente começou a dar aula de português na Federal. Daí a Secretaria de Educação também fez o pedido à Federal para ajudar nessa parte. Então quando o Celin teve a demanda da CASLA e da Secretaria, eles assumiram isso como algo mais institucional mesmo. E começou o projeto de Letras, com a Bruna, o Prof. João. (Entrevista 11)

Esta fala reflete não somente a necessidade generalizada da oferta de cursos de português no princípio, mas também uma característica que é recorrente quando analisamos todos os aspectos da construção dessa política migratória: a articulação de instituições por meio de figuras-chave. Como todas as demandas se apresentavam como uma novidade, e não havia muitas instituições organizadas para o atendimento, inicialmente não se sabia a qual órgão recorrer para a resolução das diversas questões que foram surgindo. Eram os contatos pessoais entre pessoas que voluntariamente se dedicaram à causa que foram gerando a rede e organizando um trabalho mais institucional nos órgãos aos quais essas pessoas estavam vinculadas. Essa característica já foi evidenciada quando apresentamos, na seção anterior, a relação entre pessoas da Pastoral e da SEJU, que formataram os primeiros atendimentos aos casos de imigrantes. Também esteve presente quando diversos órgãos relataram o grande auxílio fornecido por alguns haitianos que já estavam há mais tempo no Brasil, como a Nadine, para a configuração de uma proposta de atendimento, bem como na interlocução com os migrantes. Esteve ainda presente na própria concepção do Comitê Estadual, que teve influência de atores de órgãos nacionais e multilaterais que tinham relacionamento

com pessoas da SEJU. Pode ser verificada, mais uma vez, na configuração do trabalho oferecido pela psicologia, que culminou na construção de um Núcleo (NUPSIM), vinculado ao Conselho Regional de Psicologia (CRP).

A Entrevistada 11 relatou que a formação do NUPSIM contou com a rede de relacionamentos entre pessoas dedicadas ao tema. No início, a entrevistada realizava atendimentos voluntários na CASLA. Ela relatou que a Adriane, que passou mais tarde a fazer parte do NUPSIM, estava realizando uma Residência Técnica dentro da SEJU. E ela colaborou com a construção do Plano Estadual, apresentado na seção anterior, junto com a Prof.^a Fátima. A partir da construção do Plano Estadual, ela afirmou que “foi instituída a rede de apoio, que o Gediel coordena, e foi aberto um convite para a psicologia ter um espaço”. Nesse momento, o trabalho da psicologia na acolhida dos migrantes já era reconhecido pois várias frentes de atendimentos já haviam sido abertas.

Isso é muito legal, porque acho que é uma das únicas áreas que as pessoas reconhecem e dão lugar para a psicologia. Apesar de que a gente também busca muito esse espaço. Além de eu estar desde 2012 lá galgando um espaço, o reconhecimento da necessidade foi mútuo. As pessoas valorizaram. Então nesse processo do plano estadual, da rede de apoio, a gente sentou, a Prof.^a Fátima, a Adriane, o Gediel, e pensamos: “como a gente poderia ter um espaço de encaminhamento dentro da psicologia?”. Porque a gente tem alguns psicólogos trabalhando, articulados, que a gente sempre fez grupo de estudos juntos, mas nós estávamos em instituições diferentes, todas parte da Rede. O Projeto Hospitalidades, a CASLA, a Cáritas. Todas as instituições faziam parte da Rede, mas esses encaminhamentos acabavam se perdendo. Daí tanto a Fátima quanto o Gediel nos ajudaram a pensar o Núcleo. Então todos os psicólogos de todas as instituições, que estas, também, fazem parte da Rede, participam do Núcleo. (Entrevista 11)

Hoje o NUPSIM faz parte da Comissão de Direitos Humanos do CRP, e, como comentado pela Entrevistada, a migração iria entrar na próxima gestão do Conselho de Psicologia Federal como um tema da política. A organização do Núcleo no estado do Paraná, portanto, pode ser visto como um modelo.

Outra entidade foi organizada com base no ativismo pessoal de nossa Entrevistada 14. Ela representa a ONG Adus, voltada à integração de refugiados, que tem sede em São Paulo. A Entrevistada iniciou sua atuação com os migrantes inicialmente como voluntária da Pastoral do Migrante. “Fui fazer uma doação na Pastoral do Migrante e vi um monte de gente entrando e saindo e perguntei se precisavam de

voluntário, e no dia seguinte eu estava lá. O que era pra ser de vez em quando virou de segunda a sexta, o dia todo, com a assistente social brigando que eu não poderia estar ali. A demanda era enorme”. Ela relata que sugeriu ao padre que organizassem o trabalho por núcleos: saúde mental, mulher, etc. No entanto, o projeto que foi enviado à Cúria não obteve resposta, e então “conversei com o padre e falei ‘tudo bem se a gente for buscar uma *expertise*?’. Minha filha já conhecia o Marcelo da Adus lá em São Paulo e falou ‘vai atrás do Marcelo’”. Ela relatou que em 40 dias a Adus estava em Curitiba. Pode-se perceber, portanto, que, mais uma vez, uma coincidência de fatores e relações prévias entre algumas pessoas proporcionaram a existência de alguns serviços de atendimento. Sem contar a importância do voluntariado e da determinação pessoal de algumas pessoas, como as Entrevistadas 11 e 14, que, por uma afinidade pessoal com o tema, procuraram galgar um espaço de atuação junto à política da migração. A importância dos contatos entre alguns atores e a organização do trabalho em rede serão discutidas na próxima seção.

4.3 NÃO DÁ PARA FAZER NADA SOZINHO

Uma das primeiras percepções que os atores entrevistados relataram, além da questão de a demanda se apresentar como uma novidade, era a de que não era possível realizar o trabalho “sozinho”.

Nunca vamos conseguir sozinhos. É sempre junto, formando essa grande rede que está sendo composta nos locais, porque uma entidade sozinha não dá conta de uma demanda. Precisamos trabalhar juntos, cada entidade com sua especificidade, mas, aquilo que nos é posto para trabalhar juntos, precisamos fazer, senão não vamos dar conta de atender o ser humano na sua totalidade, em suas várias exigências. (Entrevista 6)

Essa é uma percepção compartilhada pelo Entrevistado 15, que afirma que os migrantes chegam com uma “demanda total”. Embora sua proposta tenha sido a de ceder um espaço para que os migrantes que não tinham onde ficar pudessem residir, ele comenta que, invariavelmente, os migrantes também apresentam outras demandas, como a de regularização da documentação ou mesmo a necessidade de um apoio

psicológico. “Alguns não têm documento, então a gente procura organizar a documentação deles. Tem essa parceria com a Pastoral também, tem coisas que a gente sabe, tem coisas que a gente não sabe. Então procura fazer essa parceria”. O representante da Pastoral, na Entrevista 19, relatou, também, o trabalho em parceria com outras entidades. Ele entende que é preciso agregar as entidades que estão promovendo algum tipo de trabalho com essas pessoas, pois “esse trabalho não dá para fazer sozinho. Implica muitas coisas. Sendo o migrante uma pessoa com várias dimensões: psicológica, familiar, social”. A mesma opinião foi identificada na Entrevista 22: “Trabalhar com migração é entender que todos os atendimentos, todos os serviços e toda política é intersetorial. Ninguém faz nada sozinho. Nós precisamos estar junto com diferentes instituições para poder dar conta da situação”.

Na CASLA, as representantes também afirmaram, na décima entrevista, que, apesar de eles promoverem a assessoria jurídica gratuita, com ela “vem junto a questão da assistência social”. Na Cáritas de Londrina, a mesma percepção foi relatada pela Entrevistada 16, que observou que, num primeiro momento, o objetivo da entidade era auxiliar na regularização de documentação, encaminhamento para o registro de permanência com o visto humanitário, orientação de documentos.

Aí começaram a surgir outras demandas. Porque quando ele vem não vem sozinho. Ele acaba percebendo que aqui é onde ele cria um vínculo, sente que pode confiar, tem um apoio para as outras demandas que vão surgindo. Já vêm casos de atendimentos emergenciais, mais assistenciais. Perdeu emprego, a família chegou, precisa de móvel, cesta básica, roupa. Na verdade, não é uma prática nossa enquanto Cáritas. Porque somos uma entidade de assessoria e defesa de direitos. Então nossa atuação é enquanto empoderar as pessoas, criar protagonismo para não criar dependência. Mas não dá para falar isso quando as situações são mais urgentes, emergenciais. (Entrevista 16)

Essa necessidade global trazida pelo migrante provocou as entidades e demais órgãos a organizarem um trabalho em rede. Assim como em Curitiba, o Estado percebeu a necessidade de institucionalizar um comitê. Conforme exploramos anteriormente, em Londrina, a Cáritas percebeu que não “dava para resolver sozinho” e provocou, em conjunto com a Pastoral, a construção de um grupo de trabalho com os órgãos públicos. Havia uma proximidade com a vereadora Elenir de Assis, que já vinha de uma história de pastoral, e ela sugeriu, então, que fosse convocada uma audiência por meio da

Câmara, para dar legitimidade.

Fizemos uma convocação pública na Câmara Municipal de Londrina. Secretaria de Assistência Social, da Educação e da Saúde, Defensoria Pública, Direitos Humanos da OAB, Ministério Público do Trabalho, dois mandatos do legislativo que estão na comissão de direitos humanos da Câmara, a Uel, através do pessoal da geografia, antropologia e demografia. E a professora Cláudia vem de uma experiência da Unicamp no Observatório das Migrações. A psicologia, com a PUC e Uel também. Então vários atores foram sendo envolvidos nesse processo. (Entrevista 16)

A Entrevistada, ao relatar o funcionamento do GT, apontou para uma importante questão que já mencionamos anteriormente. Ela verificou que, em Londrina, o diálogo com o Ministério Público do Trabalho (MPT) é muito complicado, e eles não participam das reuniões. Essa situação é oposta à de Curitiba, onde se tem a participação ativa de procuradores do MPT, que inclusive fomentaram a organização do Fórum para discussão das questões trabalhistas envolvendo migrantes. O Entrevistado 8 comentou que a primeira denúncia que receberam foi relacionada a problemas com os trabalhadores na Arena do Atlético. E, a partir daí, começou-se a verificar problemas com haitianos que estavam empregados na construção civil. Nesse momento, ele relatou que procurou as entidades — CASLA, Cáritas, Pastoral — e, junto aos sindicatos, montou um grupo de trabalho.

Isso denota a importância do ativismo pessoal para a organização do trabalho nas instituições, visto que ainda não se tem uma política e um fluxo organizado em todas as esferas governamentais. O Entrevistado 1 aponta que esse é um problema generalizado na gestão pública, onde “o trabalho vai bem ou mal dependendo da pessoa que está à frente”. O exemplo do grupo de trabalho em Londrina e do Fórum do MPT, em Curitiba, reflete também que, em todas as esferas, os atores não atuaram sozinhos. Houve sempre a busca pela discussão com um grupo maior, muitas vezes inclusive pela falta de experiência anterior com esse tipo de demanda. Esse diálogo não ocorreu apenas entre os órgãos locais, mas também entre os governos municipal e estadual com o governo federal, e deste com as entidades. As entrevistadas do CRAS, na Entrevista 12, relataram que sempre que surgem questões mais gritantes, que não conseguem resolver ali, trabalham junto com a Defensoria Pública da União. A Entrevista 22 relatou também que havia um diálogo próximo com o Ministério da Justiça e com o CNJ. O Paraná

recebeu, inclusive, um seminário no município de Foz do Iguaçu, organizado pela Organização Internacional para Migrações (OIM), que trouxe representantes do governo federal, como Ministério da Justiça (MJ) e CONARE para a discussão da questão migratória.

Essa interdependência entre as organizações governamentais e privadas gerou, algumas vezes, o que as entidades perceberam como uma sobrecarga. Em algumas entrevistas, surgiu o relato de dificuldade de diálogo com a Polícia Federal. Por muito tempo, eles teriam se mostrado resistentes ao diálogo, e não participavam dos canais de discussão intersetorial. A Entrevistada 6 apontou que esse trabalho com os migrantes a levou a abrir canais de diálogo com a Polícia Civil e a Polícia Federal, e a criar uma habilidade para poder explicar, convencer e colocar a questão da migração no plano dos direitos humanos como uma prioridade.

Recentemente, a Entrevistada 22 mencionou que, em Curitiba, organizaram um fluxo de atendimento, o que foi um grande avanço na relação com a Polícia Federal, que dialogou para o estabelecimento desse fluxo. No entanto, ela aponta que as entidades verificaram, agora, que a PF passou a enviar toda a demanda para elas, pois a PF afirma que não tem pessoal para atender. Essa “terceirização” do trabalho da PF, no entanto, não é recente, e foi apontada pela CASLA e pela Cáritas. Na Entrevista 10, as representantes da CASLA apontaram que muitas instituições encaminham os migrantes para atendimentos na CASLA. “A própria Polícia Federal. Eles até tiram fotocópia da parte de trás de um portfólio que nós temos, com o nosso endereço, e entregam para o migrante para que ele venha para a CASLA. Principalmente para auxiliar no preenchimento do formulário de solicitação de refúgio”. A questão da língua aparece aqui novamente como um entrave, pois a PF não tem quadros que possam fazer esse atendimento em outros idiomas. Dessa maneira, muitas vezes a opção era encaminhar para as entidades, e outras vezes a entidade acompanhava os migrantes na Polícia Federal.

No Paraná, as entidades inclusive tiveram dificuldades para responder às demandas da PF. Nas entrevistas com as Cáritas, tanto em Curitiba quanto em Londrina, as entrevistadas observaram que, mundialmente, a Cáritas é vista como uma organização de acolhida, principalmente dos refugiados. No Brasil, igualmente, o

trabalho realizado na Cáritas do Rio de Janeiro é uma referência para a discussão das questões migratórias, inclusive na pessoa da irmã Rosita, que é muito ativa em todos os fóruns e redes de discussão. Em São Paulo e Rio de Janeiro, a Cáritas era a porta de entrada dos migrantes e refugiados, e, por isso, já possuíam parceria há anos com a ACNUR. “É porque, no Rio e em São Paulo, a Cáritas nasce também um pouco fruto da questão dos exilados políticos, no tempos das ditaduras. Em São Paulo foi muito forte a presença dos bispos que queriam que a organização apoiasse os presos políticos”.

Essa parceria e a imagem que se tem sobre a Cáritas levou a Polícia Federal a publicar uma Resolução, nos primeiros anos da chegada dos imigrantes haitianos, quando se vivia uma situação de crise no Acre, “falando que, antes de eles irem na Polícia Federal, eles tinham que ir na Cáritas. Só que isso gera um problema, porque em São Paulo e Rio de Janeiro tem estrutura e pessoas que conhecem todo esse procedimento” (Entrevista 9). Ela afirmaram que, no Paraná, a Cáritas não tinha, ainda, a prática deste trabalho. Então quando os migrantes chegavam, achavam que iam ter o mesmo apoio, mas se deparavam como uma estrutura menos preparada para o acolhimento e orientação.

Na época eles não conheciam, a Cáritas não trabalhava com isso. Tinha o trabalho da Pastoral do Migrante, mas a Pastoral, por não estar organizada em todos esses espaços (municípios), a Cáritas acabou assumindo um pouco esse trabalho junto. Em alguns lugares faz junto, em parceria, em outros lugares é mais a Cáritas mesmo. Então, assim, os migrantes chegavam e eles não sabiam o que fazer. Tanto que essa Resolução caiu, porque era um absurdo. (Entrevista 9)

Na Cáritas de Londrina, a entrevistada afirmou, contudo, que esse fluxo da PF para a Cáritas permanece, apesar de não haver mais a recomendação da Resolução nacional. Quando questionamos sobre a presença de sírios no município, a Entrevistada 16 comentou que eles não foram procurados, mas afirmou que, se eles estiverem no município, não fizeram a documentação ali, “porque se eles forem na Polícia Federal, a PF encaminha pra cá. Eles não fazem esse atendimento direto, de preencher questionário de solicitação. Todos os migrantes que chegam na porta da Polícia Federal pela primeira vez, eles encaminham primeiro pra cá”. Hoje, portanto, a Cáritas em Londrina já apresenta a *expertise* para realizar esse atendimento. E, embora o migrante

possa fazer a solicitação diretamente na Polícia Federal, ainda é prática encaminhá-los para as entidades que auxiliam com as questões documentais.

O encaminhamento para as entidades sociais não é efetuado apenas pela Polícia Federal. As entrevistadas do CRAS também afirmaram que, embora o CRAS faça encaminhamento de segunda via de RG, de documentos, as questões dos migrantes são muito complicadas, pois envolvem outras esferas. Razão pela qual eles fazem uma parceria com a Pastoral, “porque eles têm contatos com a Polícia Federal, têm pessoas-chave” (Entrevista 12).

Com relação ao reconhecimento nacional obtido pela Cáritas, por meio, inclusive, da Resolução da PF mencionada anteriormente, ele se estendeu para o Paraná e levou a entidade a organizar um trabalho mais voltado ao acolhimento de migrantes e refugiados. Por essa relação, a Cáritas é uma das poucas entidades que recebeu recurso de outro órgão para a realização do trabalho. Inicialmente, a Cáritas em Curitiba foi convidada a participar de um edital lançado pela Secretaria Nacional de Direitos Humanos, para a criação de um Centro de Referência em Direitos Humanos. A Cáritas foi contemplada pelo edital e organizou o centro, que contava com advogado, psicólogo e assistente social. As entrevistadas relataram que atendiam todo tipo de demanda, mas a que concentrava maiores números era o atendimento de refugiados. “Nós atendemos, individualmente, mais de 300 pessoas” (Entrevista 9). As entrevistadas comentaram que, quando o projeto começou, foi feito um mapeamento da rede que estava atuante, e colocaram-se diante das instituições como uma localidade que poderia auxiliar no atendimento. “A gente tinha uma parceria com a SEJU, para mandar o ‘Disque 100’. Com a assessoria de direitos humanos da prefeitura também. CRAS também encaminhava muito pra gente, principalmente para orientações jurídicas, que não tem no CRAS” No entanto, com a crise política que levou à mudança de governo, “por toda a conjuntura do ministério, e da própria secretaria (nacional de direitos humanos), o projeto não foi renovado, e as demandas dos refugiados, principalmente, continuaram depois que o projeto terminou” (Entrevista 9).

Com o fim do projeto, as pessoas que haviam atuado anteriormente continuaram a realizar uma assessoria remota, mas, logo a seguir, a Cáritas foi novamente convidada a apresentar uma proposta, dessa vez para o ACNUR, que já realizava esse convênio

com as Cáritas do Rio de Janeiro e de São Paulo. Esse projeto com o ACNUR prevê, inclusive, a concessão de uma bolsa auxílio para o refugiado que acabou de chegar. Antes mesmo de a Cáritas em Curitiba efetivar a parceria com o ACNUR, eles solicitavam, quando necessário, auxílio para a Cáritas no Rio, “pra eles repassarem alguns recursos para os refugiados daqui”. O projeto prevê contratação de equipe, atendimento direto e algum atendimento emergencial, não apenas com a concessão de bolsas, mas também o pagamento pontual de uma hospedagem por alguns dias ou de uma passagem, se necessário.

A CASLA também obteve o financiamento pontual, por meio do Ministério Público do Trabalho, para a realização de um “curso de empoderamento para refugiados e migrantes. O apoio financeiro foi importantíssimo, pois nós somos uma organização da sociedade civil, sem fins lucrativos. Nós dávamos vale-transporte, vale-alimentação” (Entrevista 10). As entrevistadas da CASLA comentaram que esse foi o único recurso que tiveram para esse tema específico do migrante. Na ocasião, estavam procurando organizar um novo curso, dessa vez focado no empreendedorismo.

Já a Cáritas de Londrina não foi contemplada com recursos de convênios. “De fato, não é fácil, porque não temos nenhum recurso para o atendimento, não tem nenhum convênio. Tudo é realizado com recurso da própria entidade”. A Pastoral também afirmou não receber nenhum recurso do governo. “Também não tentamos pedir. Não sei se tem um fundo disponível pra isso, mas não tentamos pedir. A gente vive um pouquinho da congregação dos missionários calistas, e a Mitra (Arquidiocese de Curitiba). A Igreja dá suporte” (Entrevistado 19). A Adus, outra organização não governamental que se estabeleceu em Curitiba para o apoio aos refugiados, também não recebia, até então, nenhum recurso. “A gente tem o amigo Adus, que é um programinha que a gente divulga para parentes, amigos, na rede, e as pessoas contribuem”. Ela comentou, ainda, que, apesar de não receber nenhum auxílio financeiro, a prefeitura estava dando todo o apoio, no sentido de “mostrar os caminhos”.

A Entrevistada 14 afirmou que acredita ser muito importante esse trabalho realizado pelas organizações não governamentais.

A gente tem a ilusão de que o poder público vai dar conta de toda a demanda. Não dá. É enorme. E a gente vê pessoas com boa vontade, determinação, mas

é impossível atender tudo e a todos. Então as organizações estão aí para isso mesmo e pra contribuir com a criação de políticas públicas. Com esse trabalho em parceria, você consegue colocar em prática políticas públicas. Às vezes eles estão na correria da demanda, da emergência, que não percebem, por exemplo, talvez eles nunca tenham pensado na ideia de um facilitador social. (Entrevista 14)

O facilitador social ao qual a entrevistada se refere foi uma figura criada pela entidade, que realiza visitas às famílias que acabaram de chegar, que são indicadas por um membro da própria comunidade de migrantes, que faz a articulação. Esse facilitador tem o papel de verificar a situação global da família, e verificar quais as possibilidades de auxílio.

Os encaminhamentos entre os órgãos de atendimento ao migrante e a própria atuação proativa de algumas entidades para se colocarem como partícipes da política fortaleceram uma rede que, em nível estadual, começou a ser estabelecida institucionalmente pela via do Comitê. A Entrevistada 22 observa que o contato interinstitucional não ocorre apenas em nível local. Quando questionada sobre possíveis alterações na política nacional, ela comentou ainda não ter informações, mas “tenho conversado muito com o Gabriel, do ACNUR, com o pessoal da Cáritas, a própria Tatyana (professora da UFPR) que é do direito internacional, com a procuradora Cristiane, com o CNlg; todas essas correntes, então, quando um tem informação, passa para o outro”. O Entrevistado 19 reafirmou que este é um trabalho conjunto. “Se o migrante vem aqui (na Pastoral) e vejo que o problema quem pode resolver é a CASLA, encaminho pra lá. A mesma coisa a CASLA faz. Então é melhor ir no Centro de Atendimento ao Migrante, encaminhar. Um trabalho conjunto, em rede, facilita”.

O centro de atendimento mencionado pelo entrevistado é o Centro de Informações para Migrantes, Refugiados e Apátridas, que é um órgão estadual intersetorial, de responsabilidade da SEJU. O Centro foi inaugurado em outubro de 2016, e sua “função principal é informar os migrantes sobre o acesso a diversas políticas públicas, como trabalho, educação, saúde, assistência social” (Entrevista 20). A representante do centro, em sua entrevista, mencionou que a proposta do centro era organizar todas as informações num único local, pois a diversidade de entidades atuantes provoca, também, confusão no migrante. “A gente percebe que eles se batem muito. Tendo um espaço onde concentram as informações, fica mais fácil o acesso. E até mesmo para mensurar

quantos são, onde estão, e quais as demandas que realmente precisam ser trabalhadas”. O centro, no entanto, não trabalha isolado. Tem contato frequente e encaminha questões para as outras entidades, como a CASLA, a Pastoral e o Recanto Franciscano.

Em entrevista de 2015, com o representante do programa de extensão da UFPR para migrações e refúgio, o entrevistado comentou que, naquele momento, “o maior problema é a falta de informação, sobre o trabalho, sobre o país”. Efetivamente, a falta de um local para levar informações aos migrantes gerou muitos desentendimentos no início, quando os haitianos chegaram em grande número. A Procuradora do Ministério Público do Trabalho (Entrevista 7) afirmou que, em 2015, as denúncias mais comuns que chegavam para o MPT diziam respeito a “desentendimentos gerais, desconhecimento do funcionamento do mercado de trabalho”. Ela comentou que, dos quinze casos que recebeu à época, onze eram motivados apenas por “desentendimentos culturais”.

Hoje, verifica-se que já existe um preparo maior das entidades e organizações para o auxílio às demandas dos migrantes. A implantação do Centro de Informações é uma importante iniciativa do governo estadual, que deixa de ser uma “agência de serviços de auxílio à Pastoral”, como relatado pelo Entrevistado 3 anteriormente, e passa a assumir um papel mais proativo, que demanda, necessariamente, uma maior qualificação dos quadros de atendimento.

Inicialmente, o centro havia sido pensado para ser uma casa ou centro de acolhimento para migrantes e refugiados e seria executado em parceria com o Ministério da Justiça e Ministério do Desenvolvimento Social. A Entrevistada 22 relatou que o governo federal procurou o governo do estado para pensar uma casa de acolhimento.

Ele nasce nessa perspectiva primeiro, mas depois não deu certo. O governo federal se afastou, por conta da mudança da presidência. O MDS também recuou, porque disse que isso é uma política do município, e os municípios, em função das eleições, colocaram o agravante de não poderem comprometer as gestões futuras. E houve um arrefecimento. (Entrevistada 22)

Esta fala reflete que, apesar dos avanços em relação à organização institucional de uma rede para atendimento e acolhida dos migrantes e refugiados, a organização de alguns serviços ainda esbarra em dificuldades de diálogo interinstitucional, e ainda se

verifica a falta de estruturas estáveis, que funcionem independentemente de mudanças de gestão, da boa vontade de voluntários ou do financiamento de projetos pontuais. Esta dificuldade é verificada em nível nacional. O Entrevistado 17 afirmou que “tem muita política de governo, e pouca política de Estado. Não dá para ficar contando com freira, padre, para que o acolhimento seja feito, por exemplo”. Essas dificuldades, ainda latentes, serão exploradas no próximo capítulo, a partir do exemplo do acolhimento.

4.4 NÃO É SÓ RECEBER

Atualmente, a política da assistência social é a responsável pelo serviço de acolhimento institucional. Ela prevê, em suas normativas, o acolhimento para adultos e famílias, o que incluiria os migrantes que chegaram no Estado a partir de 2010, muitos ainda sem possibilidade de buscar trabalho, pelas dificuldades com a regularização da documentação, e sem aporte financeiro algum para se estabelecerem. Além das dificuldades financeiras, muitos migrantes se depararam com dificuldades burocráticas para alugar uma casa — pela necessidade de um fiador, como exigido pelas imobiliárias. O Entrevistado 5, que se voluntariou como advogado na Pastoral do Migrante, observou que a primeira dificuldade que os migrantes encontraram era de um lugar para ficar. “Primeiro é lugar para ficar, depois língua, depois a empregabilidade. Com a ajuda da igreja houve a flexibilização de aluguéis. Então a um grupo de haitianos era alugada uma casa onde não se era exigido fiador ou preenchimento de fichas, e com um aluguel reduzido neste primeiro momento”. O entrevistado apontou que a própria igreja procurava os paroquianos que possuíam imóveis disponíveis para aluguel, e se colocavam como referência para eventuais problemas. Essa ajuda da Pastoral explica por que muitos dos migrantes se estabeleceram nos bairros próximos a Santa Felicidade, onde se localiza a paróquia à qual é vinculada a Pastoral do Migrante.

Quando os migrantes realmente não tinham condições de se estabelecer numa moradia de aluguel, o Entrevistado comentou que o lugar para onde eles conseguiam encaminhá-los era o Recanto Franciscano. A casa que foi transformada no Recanto, na qual o acolhimento foi organizado, nunca foi pensada como uma casa de migrantes. O

Entrevistado 15 conta que ela servia como residência para religiosos e acolhia religiosos em encontros e retiros em Curitiba. O Entrevistado veio para Curitiba em 2009, e passou a residir sozinho na casa que, anteriormente, abrigava irmãs. Assim que chegou, o Entrevistado conheceu o padre Gustot, que então coordenava o trabalho da Pastoral do Migrante, em uma reunião de religiosos. “Eu fui lá (na Pastoral) fazer uma visita e comecei o trabalho. Fui me envolvendo e me aprofundando mais na imigração. Aí em 2010 que foi surgindo essa demanda, e não tinha outro local, então vieram pra cá”. O Entrevistado conta que, desse primeiro grupo, alguns ficaram na casa até cinco meses. “Estava tudo novo, eu estava organizando. Em 2011, eu fui vendo que a casa não comporta crianças, mulheres junto, então eu fiz agora somente para acolher rapazes. A casa é limitada nisso”. Em visita ao Recanto, pude verificar que a casa foi adaptada ao longo do tempo para o acolhimento. Hoje eles possuem quartos individuais, e uma pequena sala de convivência, diferente da sala de estar principal da casa, que recebe as visitas e a comunidade. “São dez quartos que foram feitos. Antes eles ficavam no *salãozão*. Tudo aberto, improvisado. As mulheres ficavam aqui embaixo. Os rapazes lá em cima. E as mulheres com crianças no outro dormitório. Quer dizer, era de emergência, eu não tinha privacidade, nem eles”. O Entrevistado observou que, como em 2010 tudo era novo, ele não sabia como tratar da situação, então buscava atender toda a demanda. Mas depois foi percebendo as limitações e restringiu o acolhimento a dez vagas, para melhor atendê-los.

O Recanto permaneceu sendo um dos únicos espaços de acolhimento específico para migrantes pelo menos até 2015. A única outra entidade de que temos conhecimento que organizou essa acolhida foi o Centro de Apoio a Estrangeiros do Brasil (CAEB). O Entrevistado 21 comentou que, durante dois anos e meio, acolheu os refugiados sírios em casa de passagem cedida para esse fim, mas que, na atual conjuntura, “cada família que recebemos, de antemão, nos estruturamos para acolhermos em um local já específico para a família em questão”. O Entrevistado comenta que os imigrantes o procuram por conta de seu trabalho no Ministério Árabe Cristão do Brasil e pelo encaminhamento de outras ONGs e instituições. Como esta foi a única entrevista que não foi feita ao vivo, não sabemos mais detalhes do acolhimento. Os demais entrevistados também não citaram essa possibilidade de espaço de acolhimento. Essa

falta de menção pode ocorrer por um fenômeno que pôde ser percebido: a vinculação dos refugiados sírios diretamente aos espaços religiosos muçulmanos. Excetuando-se a Cáritas em Curitiba e a Adus, que têm um trabalho mais específico para o refugiado, as demais entidades recebiam pouca demanda de refugiados sírios.

A falta de espaços de acolhimento com maior número de vagas foi sentida quando outra situação emergencial pressionou o governo pela busca de uma solução para o acolhimento de grupos maiores, conforme iremos expor na sequência desta seção. O responsável pelo Recanto Franciscano não tinha interesse em organizar o atendimento como uma entidade de acolhimento. Embora ele tenha se adaptado a algumas das normativas — como o acolhimento dividido por gênero e o compartilhamento de um mesmo espaço apenas por crianças e adultos de uma mesma família —, o Entrevistado 15 afirmou que não possui CNPJ.

Eu não quero aparentar aqui como uma instituição, colocar plaquinha, ou abrigo. Ui, essas palavras não. Recanto Franciscano. Nem casa de passagem. Daí dá curiosidade. O que é isso? Casa de idoso? Um monte de gente que entra e sai. Isso é bacana. Eu digo que é uma casa de acolhida para todos. Brasileiros, imigrantes, quem vem buscar uma ajuda espiritual. (Entrevistado 15)

A casa, de fato, é um ponto de encontro da comunidade local, e, conforme o Entrevistado relatou, não serve apenas para o acolhimento. Portanto, percebemos que o trabalho de acolhida é mais um trabalho missionário do que a tentativa de organizar um acolhimento nos moldes do acolhimento institucional previsto pelas normativas da assistência social. “Eu acolho a comunidade também aqui em casa. Desenvolvo um trabalho para que eles tenham esse contato com a comunidade e a comunidade com eles. Teve um apoio muito bom da comunidade. Claro que no começo tudo é novo, teve uma resistência”. O Entrevistado relatou que antes de a comunidade local se “acostumar” com a presença dos migrantes no bairro, havia um estranhamento.

Quando as irmãs saíram e eu fiz esse comodato da casa, primeiro perguntaram: “o que vai ser dessa casa? O que vai ter?”. E, em 2010, todo mundo vendo os imigrantes, que falam diferente, tudo era novo. Para mim, para o migrante, para a comunidade, tudo novo. Começo teve uma certa resistência. “O que está acontecendo nessa casa?”. Até trazer a comunidade para dentro da casa, porque antes não acontecia isso. Eu mudei tudo. Eu abri a casa em 2010 para toda a comunidade frequentar. Foi integrando com eles. (Entrevistado 15)

O Entrevistado relatou inclusive um caso bem simbólico da relação da política com esses imigrantes no início de sua chegada.

Aqui é uma terra de italianos, né, então no início houve preconceito. Inclusive dois haitianos no começo foram pra cadeia e eu tirei. Eles foram fazer uma compra no Condor, e voltando para casa sentaram numa pedra para descansar, porque era longe. Isso bem no começo. O vizinho olhou e não observou que estavam com a sacola de compras. E achou que era assalto, que estavam vigiando a casa. Aí chamou a polícia. Mas quando eles saem, eles levam meu cartão. Com meu endereço, telefone, tudo. Isso no começo, porque não tinha muito protocolo. A Polícia Federal não tinha muito jeito com migrante porque a demanda era muito menor. Era muito complicado o atendimento. Então a polícia não quis saber. E não deram tempo pra eles mostrarem a carteirinha. Porque eles não sabiam português, né. Então levou eles pra delegacia. A sorte é que tenho um amigo policial que estava de plantão na Santa Felicidade. E ele já conhecia o meu trabalho, e caiu nele. Aí já tiveram tempo de mostrar o cartão. Ele viu o meu nome e ligou. Até brincou: “olha, tem dois aqui fazendo visita”. Se não fosse eu, eles já iam mandar para a PF, né. Primeiro fato que aconteceu. Depois foram se acostumando. (Entrevistado 15)

Podemos compreender que esse estranhamento da comunidade local se deu não apenas pelo volume de migrantes que chegaram, que, em números absolutos, não é realmente tão impactante, mas porque eles se concentraram em alguns municípios e, principalmente, porque em sua maioria eram negros. Além de falarem outra língua, sua presença era marcante, numa região em que a presença negra não é majoritária. A atuação da polícia também de início foi no sentido de criminalizar os migrantes, na realidade, apenas cumprindo o que está previsto em lei. O migrante indocumentado, teoricamente, estaria ilegal no país. O Entrevistado 3 afirmou que “à época (2011/2012), auxiliaram casos de haitianos que foram presos, pois a polícia não reconhecia a solicitação de refúgio (que é apenas um papel) como um documento”. De fato, antes da Resolução nº 97, a situação de solicitante de refúgio, mesmo com a certeza de negação do pedido, era o único subterfúgio que mantinha os imigrantes haitianos regulares no país.

Além dos haitianos, algumas pessoas vindas da África também solicitavam refúgio, e muitos de fato adquiriram o reconhecimento da situação de refugiados. Os entrevistados não mencionaram, mas provavelmente esses solicitantes também tiveram dificuldades para que a polícia reconhecesse sua situação regular. O Entrevistado 15

relatou que os próprios migrantes africanos apontavam que eles eram tratados como haitianos no Brasil. Por conta da cor da pele e da maior presença numérica dos haitianos, as autoridades deduziam imediatamente que um imigrante negro era haitiano.

O Entrevistado 15 comentou que, no entanto, apesar do estranhamento inicial, a comunidade passou a frequentar a casa e acolher os migrantes muito bem. “Comecei a falar do trabalho desenvolvido aqui. Aí veio doações, ajuda. Hoje, desde o motorista de táxi, todo mundo conhece aqui. Graças a Deus tanto na questão dos órgãos do estado, município, todo mundo conhece”. De fato, na Entrevista 12, a representantes do Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) do Butiatuvinha (região do Recanto Franciscano) mencionaram o trabalho próximo com o frei Alairton.

O frei estava nessa comunidade, e eles iam a princípio no local que o frei morava. E, a partir disso, o frei começou a fazer negociação aqui, com as irmãs que moravam no Recanto Franciscano. Aí chega uma demanda do frei Alairton para estruturar essa casa, que é o Recanto, para recebê-los para o acolhimento. Porque a demanda foi crescendo. Do pouco que você podia receber numa casa, já precisa ter um espaço maior. Então a gente fez essa interface com ele. Não só a gente, o Estado foi procurado, outras organizações também. Para que o frei pudesse estruturar o Recanto. (Entrevista 12)

Questionamos se a prefeitura forneceu auxílio financeiro, mas as entrevistadas apontaram que não era possível, pois o auxílio financeiro depende de toda uma burocracia de uma organização de ONG. “E tanto a Pastoral quanto o frei ainda estão nesse processo de organização mais burocrática. Não é possível fazer convênio algum com dinheiro público nesse sentido”. O Entrevistado 15, de fato, apontou que até hoje o Recanto vive de doações. “Mas assim mesmo não tenho do que reclamar. Tanto a prefeitura quanto o estado colaboram comigo com doações do que eu preciso. Eles mesmo me ligam que têm doações. Com alimentação, roupa, colchões. Eu necessito, eu peço. E eles mandam”. Na Entrevista 12, foi relatado, realmente, que a prefeitura colaborou inclusive com a estruturação do espaço do acolhimento.

O município tem o IPCC, que é um instituto, e, através do instituto e outros tipos de arrecadação, foi ajudando o recanto a se estruturar. E não só uma rede. Então o que era possível, por exemplo, eles fizeram uma reforma no espaço. Os móveis do local, transformar o local que tinha um ou dois banheiros, diversos cobertores, colchões, painéis, mobiliar a casa, as roupas de cama, todas essas questões. (Entrevista 12)

Esta condição do Recanto, de não ser uma instituição, impediu que ele recebesse recursos também do governo do estado. Num segundo momento, quando o Estado se viu diante da necessidade de financiar vagas para um acolhimento emergencial, precisou recorrer a outras entidades para acolhimento. Este momento de necessidade emergencial por acolhimento foi relatado por diversos atores, alguns inclusive só se envolveram com a temática da migração por este motivo. O que ocorreu foi que a crise no Acre se prolongava, e o governo estadual do Acre, em convênio com o governo federal, optou por custear o transporte dos haitianos para as regiões Sul e Sudeste, que era o destino desejado pela maioria deles. O Entrevistado 1 se envolveu com a acolhida de migrantes nesse momento, como relatou em sua fala.

A Casa Civil ligou informando que viriam aproximadamente dez ônibus do Acre com migrantes para o Paraná. As informações não eram completas, e não se sabia exatamente como iria ocorrer a chegada, nem quantos chegariam. Fomos surpreendidos. Como não é exatamente a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SEAE) que lida com a política da migração, já haviam falado com a Fátima, da SEJU, que coordena o Comitê. Nós organizamos então uma reunião com todos os envolvidos, para articular como lidar com a situação. Veio então a Secretaria da Família e Desenvolvimento Social, a Pastoral, a SEJU, a Prefeitura foi convidada mas não compareceu. (Entrevistado 1)

Esta fala já aponta para uma situação que será ainda mencionada também, que foi a dificuldade do relacionamento governamental entre estado e prefeitura durante os anos de organização do acolhimento, por conta de desavenças políticas. Esse afastamento prejudicou a formação de uma rede mais efetiva, que pudesse contar com a participação de ambos os governos nos debates, buscando soluções conjuntas, visto que, embora o estado possa se responsabilizar por diversas ações, é no município que o migrante reside.

Quando o estado foi comunicado da vinda desses migrantes, houve, inicialmente, um alarme quanto às possibilidades de acolhimento, tendo em vista que, na época, apenas o Recanto Franciscano realizava o acolhimento, possuindo somente dez vagas para homens. O Ministério da Justiça não forneceu muitas informações, e optou-se, num primeiro momento, como encaminhamento dessa reunião intersetorial organizada pela SEAE, pela realização de um acolhimento de emergência na Vila da Cidadania.

O Entrevistado 4, representante da Vila da Cidadania, comentou que ali no local já era feito um trabalho com os migrantes desde 2013. Eles ofereciam aulas de português com professores voluntários. “A necessidade foi percebida por haver uma concentração muito grande de estrangeiros nas mediações da Vila, como Bairro Iguarituba, Vila Pernetá, etc. São aproximadamente 2.500 haitianos vivendo ali”. A Vila da Cidadania foi construída por uma antiga fábrica de pneus como um uma “minicidade”, na qual as crianças aprenderiam valores de cidadania. Com a desativação da fábrica, o espaço foi cedido ao governo do estado, que o utiliza para o contraturno de crianças e adolescentes. O espaço possui cozinha, banheiros e salas que poderiam servir como alojamento. No momento do anúncio da vinda dos primeiros ônibus, os professores do estado estavam em greve, e, por essa razão, o espaço não estava recebendo os alunos do contraturno. Visualizaram, ali, uma possibilidade de espaço de acolhimento, portanto. “Nós esperávamos os migrantes na rodoviária com ônibus da própria Vila. Após cinco dias de viagem em condições subumanas, ofereciam-se, na Vila, banho, alimentação, um local para dormir, e conseguimos doações de roupas de frio, pois muitos chegavam sem isso também”.

Esse acolhimento inicial, no entanto, não foi percebido como o ideal. O próprio Entrevistado reclamou que havia dificuldade de alinhamento institucional. Eles estariam sendo penalizados pela Secretaria da Educação por ter oferecido a recepção emergencial aos migrantes. De fato, a responsabilidade governamental pela política de acolhimento é da assistência social, que possui normativas próprias para sua realização. A Entrevistada 13, representante da SEDS, coordenava a política responsável pelo acolhimento institucional no Paraná quando essa questão da vinda de haitianos do Acre surgiu. Ela comentou que já tinha um envolvimento com a SEJU, que havia pautado a Secretaria da Família para a construção do Plano Estadual de atendimento aos migrantes. Neste Plano, a Secretaria da Família já havia se comprometido a organizar um local para o acolhimento, que fosse regionalizado e estivesse não apenas na capital como também no interior do estado. No entanto o governo ainda estava num processo de elaboração de um projeto para acolhimento e articulação com os municípios para implantação do serviço, e, “de repente, esses ônibus começaram a chegar no Paraná, e nos desafiou a tomar iniciativas muito mais proativas”.

Podemos verificar que enquanto já havia um acolhimento no Recanto Franciscano desde 2010, e essa demanda já era apontada aos órgãos competentes, o poder público, em 2015, ainda tratou o acolhimento como uma situação excepcional, que demandou uma resposta emergencial.

Nós fizemos uma contratação emergencial aqui pela Secretaria. Fizemos o acolhimento distintamente, evidentemente, com o respeito da questão de gênero. Mulheres num local, homens no outro. A mesma entidade acolheu, mas tivemos essa preocupação. Onde tinha família, e onde tinha apenas acolhimento masculino ou feminino. Nós ficamos praticamente três meses financiando essa entidade, e pedimos uma prorrogação. Então foram no máximo seis meses lidando com esse acolhimento. Os ônibus chegavam a Curitiba, e em Curitiba nós tínhamos uma equipe de recepção, da qual a entidade social também fazia parte, o tradutor também estava presente. Era uma média de 20 que chegavam por dia. O primeiro convênio a chegada foi mais espaçada. Agora, o segundo convênio gerou, durante 22 dias ininterruptos, a vinda de um ônibus por dia. De segunda a segunda os ônibus chegavam. Chegavam de madrugada, e nós íamos receber, e a entidade já levava, e fazíamos o acolhimento. (Entrevista 13)

O primeiro e o segundo convênios mencionados pela Entrevistada são os convênios do Acre com o governo federal. No momento do primeiro convênio, o acolhimento foi feito inicialmente na Vila da Cidadania. E depois já foi realizado pela Secretaria da Família. Os entrevistados relataram que nem todos os migrantes que vinham com os ônibus paravam em Curitiba. E, desses, nem todos precisavam de acolhimento. Então, de fato, o alarme inicial não se concretizou. “Vieram para Curitiba 60 a 70 pessoas, mas aproximadamente 50 já tinham destino certo. Ficaram 16 na Vila. Dez desses migrantes foram encaminhados para o acolhimento do irmão Alairton. Um casal foi para uma casa particular em Pinhais, cuja família aceitou recebê-los” (Entrevistado 1).

A Entrevistada 13 comentou que o acolhimento emergencial se encerrou e que sua perspectiva é a de que aquilo que era um fenômeno que estava acontecendo no país, “praticamente foi reduzindo”. Ela observa que até mesmo diminuiu o processo de regionalização de um serviço da proteção social especial específico para esse fim dentro da perspectiva de acolhimento institucional. “Não que não seja necessário, mas não na mesma intensidade que as coisas estavam sendo colocadas”. Outros entrevistados fizeram menção a esse processo, que foi a tentativa do governo estadual de financiar entidades nos municípios para acolhimento de migrantes, todavia com outra perspectiva,

mencionando a dificuldade da construção desse processo e a necessidade de um acolhimento. A Entrevistada mencionou que haveria uma garantia de pactuação para 20 vagas de acolhimento na região metropolitana de Curitiba, no entanto, o cofinanciamento dessas vagas ainda não tinha se iniciado. A Entrevistada relatou, ainda, que uma dos obstáculos para o estabelecimento do serviço é a dificuldade de diálogo com os municípios.

E o município de Curitiba, o diálogo nunca foi muito bom. Eles apresentam muita dificuldade em fazer parceria com o estado. Não reconhecem o trabalho. Não assumiram o acolhimento daquela vez que vieram os ônibus porque disseram que era atribuição do estado. Mas essa falta de articulação nunca foi muito boa no final das contas. A gente espera que diminua, e está diminuindo (com a mudança de governo municipal). Porque a gente não tinha conhecimento, né. Era muito novo, pro município, para nós, como é lidar com uma pessoa vinda de outro mundo. Como se estabelece essa relação. Isso tudo foi muito da nossa experiência. Nos sentimos muito desafiados. (Entrevista 13)

A dificuldade da relação entre estado e município foi tratada abertamente e não ocorreu apenas no caso da prefeitura de Curitiba. Na entrevista com a Cáritas de Londrina, a representante comentou que participou das reuniões que foram feitas no município com o estado do Paraná, para as negociações da implementação do acolhimento para migrantes ali. De acordo com ela, “tem uma dificuldade muito grande de diálogo do município com o governo do estado”. Ela comenta que na política da assistência social, particularmente, o gestor está muito atrelado ao prefeito, razão pela qual desavenças políticas e mudanças governamentais podem afetar consideravelmente as políticas da área.

Quando a coordenadora da Proteção Social Especial do Estado veio, provocou vários municípios, e quando a gente teve a reunião com ela que eu participei, percebi claramente que nenhum município queria assumir essa responsabilidade. Não tem nada que viesse que animasse. É como se fosse assim: “vamos assumir e vai sobrar pra nós”. Nós vamos estar fazendo propaganda para o estado, e não tem um investimento de fato, que é mínimo. Uma grande dificuldade de dialogar. (Entrevista 16)

A entrevistada comentou, ainda, que os gestores da assistência municipal nos municípios não reconheciam essa demanda. Ela relatou inclusive que uma gestora de Rolândia disse que não havia demanda para esse acolhimento de migrantes, e então a

Cáritas se posicionou, afirmando que eles mesmo recebiam todos os dias, em Londrina, migrantes que moravam em Rolândia. “Ela até fez uma brincadeira: ‘então é por isso que a gente não tem demanda. Eles estão vindo para a Cáritas’. Então pra que iriam querer assumir? Traria mais demanda, mais trabalho. Alguém está assumindo aquela demanda que é nossa, então está certo”. No momento da entrevista com a Cáritas, a representante afirmou que ainda estava tudo parado, e as negociações para um acolhimento na região de Londrina realmente não se efetivaram.

A gente pede socorro para os abrigos de população de rua, que já têm uma demanda alta, e não dão conta nem mesmo daquela população. Tem migrante hoje abrigado na Toca de Assis. A gente recorre para aqueles mais próximos, mais parceiros. Toca de Assis, Bom Samaritano, Pão da Vida. A demanda chega, claro que não é maior hoje porque não existe o serviço [de acolhimento]. Se tivesse seria maior. Por exemplo, ano passado tivemos que pagar hotel quase uma semana para uma família inteira. Porque eles não tinham onde ficar. Íamos deixar na rua uma família inteira? (Entrevista 16)

As representantes do CRAS, por sua vez, pontuaram que essa dificuldade entre estado e municípios para a organização dos serviços não é uma exclusividade do Paraná. É um fenômeno decorrente da municipalização das políticas, que gera uma interlocução direta entre o governo federal e os municípios.

O governo federal acabou fazendo interlocução direta com os municípios. Por exemplo, o Bolsa Família não chega nem pro estado nem pro município. O que é uma sacada genial. A gente faz o cadastro mas não tem como dizer quem vai entrar. Você desmonta um monte de estruturas meio, pelo menos esse dinheiro chega na mão das pessoas. Mas, para essas situações mais complexas e especializadas, e que não é só uma responsabilidade dos municípios, os governos estaduais precisariam se responsabilizar pelas diretrizes disso e pelo financiamento. Não podia ser assim: “eu dou uma migalhinha, e vocês acolhem”. (Entrevista 12)

O Entrevistado 17 é representante do Observatório das Migrações (OBMigra), realizado pela UnB em parceria com o Ministério do Trabalho. Ele pontuou que a dificuldade de diálogo ocorre em nível nacional, e que, no entanto, para se pensar uma política, é necessário haver diálogo entre os entes federativos. Isso porque “não dá pra fazer política migratória no Paraná! O papel do estado é dialogar. Não pode ficar afastados dos municípios”. Mas ele reconhece que esse diálogo recai nas dificuldades da “seara partidária”. “Às vezes o governante do estado é de um partido, o do município

outro, e o governo federal é oposição. Como vai ter um diálogo fluido?”. Ele defende que é necessário, portanto, um pacto federativo, para que a execução da política não dependa da boa vontade das pessoas. “Hoje a execução depende dos papéis individuais que certos atores possuem”.

Além dessas dificuldades apresentadas, a Entrevistada 22 pontuou que, com a morosidade da construção de uma articulação com os municípios, quando se encontraram num momento de tentativa de implementação, “os municípios já estavam entrando no processo de eleição, de troca de gestores. E isso acaba dificultando todo o processo de compromissos institucionais, por parte da prefeitura.”

O serviço de acolhimento institucional é, realmente, um serviço caro e complexo. De acordo com as normativas da assistência social, a casa de acolhimento deve estar localizada em bairro residencial, abrigar no máximo 50 pessoas e deve ter um quadro específico de funcionários, conforme estabelecido pela Norma Operacional Básica (NOB), que prevê pelo menos um coordenador, um cuidador e um auxiliar de cuidados para cada dez usuários, além de assistente social e psicólogo de referência. As dificuldades de implementação do serviço, aliadas às dificuldades de relacionamento institucional, somadas, ainda, com a percepção de alguns gestores de que não haveria demanda ou de que pelo menos ela não era tão evidente quanto outras demandas de acolhimento (como população de rua) dificultaram a implementação de um serviço governamental com essa especificidade.

Segue a percepção das entidades e de alguns representantes de órgãos públicos de que esse serviço é necessário.

Uma Casa de passagem, algo similar. Não tem. E nenhuma instituição ainda tem isso. É uma demanda. (Entrevista 9)

Estamos batalhando para que haja tanto do estado como da prefeitura uma casa para migrante, porque é necessário. Não ficar só no Recanto, porque ela não tem possibilidade de acolher todo mundo. Já faz seis anos esse projeto, e o estado não tem, só tem a minha. E não posso acolher todo mundo aqui. (Entrevista 15)

A nível dos funcionários a gente vê boa vontade, mas nenhuma estrutura a nível institucional, do governo, nenhuma boa vontade. Tenho comentado que não há uma boa vontade no sentido de uma casa de acolhida. Quantas casas há no município, no estado, e que poderiam ser destinadas a uma casa de acolhida. Casa de Passagem, 15 dias, um mês, entende? Para os migrantes e refugiados

que chegam às vezes com crianças, gravidez, mulheres, pessoas doentes. “Ah, não tem, não temos política pra isso”. Mas a gente sabe que quando quer, consegue. (Entrevista 10)

Seria bom, a nível da cidade e também do estado, ter mais estruturas de acolhida. Acolher não é só [dizer] bem-vindo, bem-vinda. Tem que oferecer espaços, oportunidades. (Entrevista 19)

A fala do Entrevistado 19 reflete uma percepção de uma grande parte dos atores que entrevistamos. Eles entendem que houve, por parte do governo brasileiro, uma desresponsabilização para com o migrante após sua chegada. O Entrevistado 5 desaprovou, inclusive, a abertura do governo para todos os migrantes, afirmando que “hoje o que fazemos é só receber. E ficamos na base do jeitinho brasileiro. Não dá. Nós teríamos que saber o que fazer com esse povo”. Os demais entrevistados já apontaram a falta de estruturas de acolhimento no sentido de uma demanda e sem questionamento da abertura para recepção aos migrantes. O Entrevistado 1 defendeu que “a gente tem que receber bem, não tenho dúvida. É preciso melhorar o fluxo, a informação, a estrutura de acolhimento”.

A Entrevistada 11, que fez atendimentos psicológicos também com os migrantes e refugiados, observou que muitos sentem um abandono. O governo facilitou a entrada dessas pessoas flexibilizando os trâmites burocráticos — inclusive, ela pontua, porque a demanda não foi tão grande quanto em outros países, cuja recepção se torna um desafio maior —, mas, ao chegarem, depararam-se com uma localidade que não estava preparada para recebê-los e que não possuía os serviços básicos que demandavam, como cursos de língua e acolhimento.

O que acontece é que a gente abre, de fato, acolheu, mas não tem nada para apoiar. Então isso para mim é um tanto desconcertante. A gente tem um pai que te leva pra casa, mas não te adota como filho. É uma esquizofrenia. Às vezes nem documentação você vai conseguir tão rápido. Porque o haitiano, ok, ele consegue. Mas tem refugiado que às vezes demora dois anos para conseguir documentação por todo trâmite burocrático. Então eu acolho, mas o que eu faço diante disso? Está tudo muito no começo. Não existiam demandas nesse sentido. E sim, o Brasil abriu as portas, mas a gente tem políticas frágeis, muito pequenas. O que está acontecendo é que muitos estão voltando para os seus países. Muitos haitianos estão voltando, fazendo o caminho inverso. Muitos sírios estão voltando. Eu conheci sírios que estão voltando para a guerra, porque não deram conta desse abandono. Esse abandono emocionalmente pode ser ainda mais traumático. Muitos estão indo para outros países da América do Sul. O Brasil precisa avançar muito. As consequências de ter aberto as portas, que é necessário, mas sem ter um apoio e acolhida, eu não sei que consequências

isso pode gerar. (Entrevista 11)

Nosso Entrevistado 8, Procurador no Ministério Público do Trabalho no Paraná, afirmou também que o Brasil é um Estado que viola declarações internacionais das quais é signatário. “Porque em que pese à política migratória extremamente amistosa — ou seja, o Brasil acolhe essa pessoa — por outro, na relação, ele não garante a efetividade dos direitos constitucionais”. O Entrevistado 22 comenta que o governo encontrou boas soluções para promover a acolhida, como a concessão do visto humanitário para os haitianos, “mas depois houve um vácuo de atuação institucional”. Na entrevista com a Cáritas de Londrina, a representante se queixou que o volume da demanda que eles recebem impede a realização de um trabalho mais proativo e de acompanhamento dos casos individuais. Ela afirmou que é realizado o atendimento para a regularização da documentação, mas a vida dele “não termina aqui. Como está a vida dele? Como está a integração?”. Existe uma frustração, tanto dos migrantes que demandam uma participação maior da entidade quanto da entidade, que, por estar realizando um serviço burocrático, não consegue acompanhar. “A gente, como entidade, não pode entrar no automático e fazer uma reprodução do serviço público. Para não ser uma extensão e assumir o que seria responsabilidade do Estado. Porque nossa função, nosso papel é outro” (Entrevistada 16).

As representantes da Cáritas em Curitiba observaram que muitos migrantes encontram-se insatisfeitos no Brasil por conta dessa falta de estrutura. “Tem uns que falam assim ‘porque eles aceitam, se a gente chega aqui e não tem nada?’”. Elas comentam que essa é uma percepção subjetiva de cada migrante. Alguns estão gratos por estarem aqui, mas outros se ressentem pelo fato de terem sido acolhidos e, de repente, verem-se sem direito a nada. Essa dificuldade de acesso aos serviços é percebida não apenas na falta de uma casa de acolhimento, mas também no que tange ao estudo e ao trabalho. Uma grande dificuldade, reiterada por diversos entrevistados, é relativa à revalidação do diploma.

Muitas coisas melhoraram. Questão de estudo, já podemos ver que o migrante

integra facilmente o colégio estadual para seu estudo. Tem mais dificuldade a nível das faculdades. Tem a lei que comprova a validação dos documentos. Muitos querem estudar mas não conseguem. (Entrevista 19)

A validação de diplomas é um desafio a ser superado, pois é uma burocracia enorme. (Entrevista 6)

Eles ainda encontram dificuldades, e precisamos melhorar. Ajudar na regularização da vida acadêmica ajudaria muito. (Entrevista 1)

As taxas cobradas são caríssimas. Tanto para regularização de diploma, de documentos para continuidade de estudos, certificação, taxa para qualquer documento deles que eles precisam de tradução juramentada, que é caríssima. Por isso mesmo que em Curitiba temos oftalmologistas, otorrinolaringologistas que estão vendendo quibe. Porque até agora não conseguiu a revalidação do diploma. (Entrevista 22)

O problema é essa validação do diploma. Eles escolhem o Brasil porque aqui aceita a família. Tem um caso de um doutor em medicina. Ele é internacionalmente reconhecido. Ele foi aceito em todos os países em que fez a solicitação do refúgio. Mas só o Brasil aceitou que ele trouxesse a família dele. Mas ele não conseguiu passar na prova do revalida. Ele está viajando o Brasil tentando. (Entrevista 9)

Essa dificuldade obriga o migrante a acessar postos de trabalho de baixa qualificação, mesmo que ele tenha uma formação superior. Na Entrevista 9, as representantes da Cáritas exemplificaram alguns casos, como o de um rapaz formado em jornalismo e em direito na Síria e que, aqui no Brasil, trabalha como pedreiro. “Ele disse que nunca trabalhou nisso, então está se machucando”. Relataram outro caso de um rapaz doutor em ciências sociais que não está conseguindo revalidar o diploma e hoje trabalha como caixa num supermercado. A Entrevistada 22 observou, no entanto, que todas as discussões a respeito da revalidação reverberaram no Conselho Nacional, e agora há uma flexibilização maior. Além disso, as universidades têm um prazo. “As universidades federais não podem receber o pedido e ficar dez, doze anos com ele engavetado. Tem um prazo. Esse novo ordenamento vai impulsionar que as instituições se adaptem”.

No que se refere à efetividade da recepção e da acolhida dos migrantes e refugiados, percebe-se que ainda há uma impressão negativa sobre o trabalho que vem sendo desenvolvido. O caso da efetivação de espaços de acolhimento institucional é um exemplo da morosidade para implantação de novos serviços e a desresponsabilização do poder público, que muitas vezes acaba contando com o trabalho realizado pelas

entidades sociais. No entanto, a maioria dos entrevistados reconhece, igualmente, que houve considerável avanço de 2010 para cá, não só com a efetivação de espaços de discussão, mas também como resultado desse reconhecimento da questão migratória como objeto de política pública. Na próxima seção deste capítulo, iremos abordar os avanços percebidos pela rede, que podem ser simbolizados pela aprovação da nova Lei de Migrações.

4.5 AVANÇAMOS MUITO

Os relatos dos atores entrevistados nos permite elaborar duas avaliações gerais sobre a construção da política pública para migração — não só no estado do Paraná, mas também no Brasil. A primeira delas é a percepção de que não há uma política pública organizada em nenhum nível de governo. E a segunda é a de que avançamos muito, em comparação ao que se tinha antes de 2010. O Entrevistado 17, representante da OBMigra, citou Sayad, ao comentar que “toda política migratória é uma ausência de política. Qual país tem política migratória? Nenhum. Só tem política de repressão. A política migratória é um assunto muito delicado e é difícil de fazer porque mexe com as pessoas”. Ele observa que, apesar de os migrantes no Brasil corresponderem a menos de 1% da população, políticas afirmativas de inserção dos migrantes são muito difíceis de ser estabelecidas, porque, de acordo com ele, “a migração provoca diversamente nossas sensibilidades”. As pessoas gostam de se identificar por sua nacionalidade, e, portanto, uma política voltada ao “outro” é vista como um excesso, por muitos. Ele comenta que a nova lei demorou muito para ser aprovada porque “mexe com a sensibilidade das pessoas. “A primeira proposta de alteração foi ainda em 2009, com o governo Lula. Ficou arquivado, não foi pra frente. Com o governo Dilma, MT e MJ fizeram cada um uma proposta, e nenhum foi pra frente. Acabou ‘vingando’ o PL da oposição” (Entrevista 17).

O Entrevistado 3, na entrevista concedida em 2015, também afirmou que não havia, então, “nenhuma política pública de migração organizada em nenhum nível de governo”. Sua maior preocupação é de que as mudanças na conjuntura política, com a

alteração do governo federal, e consequentemente dos quadros nos Ministérios, pudessem interromper as ações pontuais que vinham sendo realizadas. As entidades compartilhavam dessa percepção. As entrevistadas da Cáritas em Curitiba observaram que ainda era preciso melhorar o fluxo de atendimento. “A rede está em constante construção. A gente tem o Conselho, e acho que foi uma vitória o Conselho de migrantes e refugiados, mas nós não temos políticas públicas eficazes. É muito a sociedade civil que está dando conta da demanda. E por mais boa vontade que tenha, existem limitações” (Entrevista 9). As entrevistadas observaram que é necessário uma política migratória que não atenda as questões emergenciais, mas que seja um marco para o futuro.

A representante da SEJU relatou em sua entrevista que, por diversas vezes, oficiaram o governo federal via Ministério da Justiça, questionando qual seria a postura do Ministério em relação à organização de uma política nacional da migração. “Porque não adianta os estados e municípios se organizarem, se toda uma conjuntura nacional e os princípios assumidos pelo governo brasileiro não estiverem claros”. A Entrevistada entende que nós ainda não temos uma política nacional. “A gente tem aquelas cartas de intenção, tanto aquela Carta Paraná, quanto a da Cartagena +30, mas a gente ainda não tem uma organização, um pacto federativo mesmo para atuação”. A Entrevistada levantou a preocupação sobre a existência, no governo federal, de uma vontade política para essa organização. Ela menciona que, no Paraná, o Conselho foi organizado pela vontade política de cada um, com o conjunto de cada representante que se envolveu. A mesma vontade política, portanto, teria que ser verificada em nível federal. No estado, a entrevistada observa que não apenas a organização institucional de estruturas foi um avanço.

Na educação, acho que houve grande avanço porque o pessoal começou a fazer muita capacitação, formação, deliberação, instrução, resolução, para ajudar as escolas no interior a entender o direito da criança e do adolescente, e de uma certa forma agilizar o procedimento de acolhimento dele dentro da escola. É uma caminhada que às vezes não está estampada, porque são procedimentos administrativos internos, de análise documental, e que isso aos poucos foi sendo feito e sendo normatizado. Houve esse avanço. (Entrevista 22)

O avanço alcançado foi registrado também pela Entrevistada 6, que iniciou sua

atuação como assistente social na Pastoral do Migrante já em 2000.

Para quem pegou tudo isso em 2000 e quem vê hoje, pode achar que não está sendo feito nada, mas eu digo que 50% do que precisa ser feito já está feito. Na época não existia nada. Hoje está muito mais organizado, os poderes públicos estão mais sensíveis à causa. É uma rede em construção, mas já melhorou bastante. Quando você falava de migrante e refugiado, há 14 anos atrás, parecia coisa de outro planeta. E dentro de 14 anos para agora a gente já vê uma positividade. (Entrevista 6)

A representante do Centro de Informações também registrou esse avanço.

Estou desde 2012 com o tema, quando começou o Comitê. Eu percebo que, de maneira geral, o Estado se fortaleceu de alguma forma. Tendo começado com o Comitê. Conseguimos transformar em um conselho de direitos e deliberativo. O próximo passo foi conseguir a inauguração desse espaço (Centro Estadual de Informações para Migrantes, Refugiados e Apátridas) que é específico. E a gente ainda não tem informação de que exista um espaço assim em outros lugares. Há uma sensibilidade e ações que vêm acontecendo.

O Entrevistado 18 era presidente do CNlg quando cedeu a entrevista, e conversamos logo após a aprovação da nova Lei de Migrações. Ele afirmou que a nova lei dá uma orientação geral sobre como o país se situa com relação ao tema dos fluxos migratórios. “Eu acho que ela dá as bases de uma política. Acho que em termos de política migratória, a lei contempla”. Portanto, o entrevistado entende que, assim que a lei for implementada, o problema da falta de uma política migratória será atenuado. A nova lei estabelece uma política com base nos direitos humanos, “e é uma lei muito superior, muito melhor do que a vigente”.

Ela atualiza a questão dos direitos já com base na constituição de 1988. Reduz ao mínimo a diferença entre migrantes documentados e indocumentados. Ela os considera, basicamente, independente da documentação, o que é importante. Ela também cria a possibilidade de documentação que a gente chama de ordinária para migrantes indocumentados. Porque até aqui, o Brasil trabalhava com o que a gente chama de anistias. Então ela cria um procedimento que acaba com essa necessidade de anistia. (Entrevista 18)

Duas questões que a nova lei mantém, que não eram consenso entre as entidades que discutiram a proposição de uma nova lei, foram a manutenção de medidas compulsórias referentes à negativa de ingresso e à retirada de estrangeiros no território

brasileiro em casos especiais, e a atual institucionalidade, que não prevê um único órgão para as discussões da migração. São três Ministérios com atuação mais direta: do Trabalho, da Justiça e de Relações Exteriores. A lei ainda “cria o Conselho Nacional de Migração, que é uma evolução em relação ao Conselho Nacional de Imigração”. O Entrevistado 17 observou que ninguém ainda, naquele momento, sabia como seria organizada a institucionalização, à luz da nova lei, que depende ainda da regulamentação. O Entrevistado 19 afirmou que a regulamentação vai preencher os espaços que a lei deixou. O que vai faltar é um “plano de integração, um plano de inserção dos migrantes, uma articulação com estados e municípios que ainda não foi adequadamente feita”. Os dois entrevistados observaram que, ainda assim, o Brasil tem uma política ultraprogressista em comparação a outros países.

Para o Entrevistado 18, são três as questões que influenciam essa postura:

Uma é a formação do povo brasileiro, que é uma formação multicultural. Embora mais recentemente a gente tenha visto um crescimento de atitudes de racismo, xenofobia. Talvez na superfície a gente tenha essa forma de receber bem, de ver a migração como um fator de crescimento, de desenvolvimento do país. A outra coisa que pesa é o tema da emigração de brasileiros. Porque nós ficamos muito chocados quando descobrimos a forma como os brasileiros que saíram do Brasil foram tratados. Se defendemos uma atitude que é tratar bem os nossos que estão no exterior, não podemos tratar mal aqueles que chegam. E, por fim, tem uma questão que é a seguinte: no fundo, no fundo, a migração é muito nova. Nós passamos muito tempo com baixa imigração. Essas novas migrações ficaram muito restritas a uma parte do território brasileiro. Então de uma maneira geral, nós ainda temos poucos migrantes no Brasil. Isso atenua eventuais críticas. (Entrevistado 18)

Realmente, uma grande parte das entidades, principalmente aquelas entrevistadas a partir de 2016, observaram que o fluxo de migrantes já estava diminuindo. O Entrevistado 17 pontuou que “o que o Brasil fez com os haitianos, ao regularizar quase cem mil pessoas que entraram, ninguém mais fez. Mas se entrasse constantemente, como nos Estados Unidos, que chega 13%, 15% da população todo ano, aí eu queria ver”. A vinda dos migrantes esteve muito atrelada a um momento econômico positivo, em que havia postos de trabalho disponíveis, que os próprios brasileiros não tinham interesse em acessar.

Ali nos dois primeiros anos a gente tinha uma procura maior (de imigrantes)

porque o Brasil estava numa situação de pleno emprego, então os trabalhadores brasileiros estavam escolhendo mais o tipo de vaga para a qual eles queriam ser encaminhados. Foi nessa brecha que os trabalhadores estrangeiros entraram. (Entrevista 2)

Já em 2015, no entanto, o Brasil passou a sentir os efeitos da crise econômica, e, de acordo com a Entrevistada 2, os brasileiros passaram a acessar novamente as vagas de trabalho de baixa qualificação, e “a gente já começa a perceber uma diminuição do interesse pelos trabalhadores estrangeiros”. As consequências da crise levaram muitos estrangeiros a voltarem para seus países ou mesmo a buscarem uma nova migração, notadamente para o Chile, destino citado por diversos entrevistados.

Diminuiu um pouco o volume de haitianos, porque na falta de trabalho eles começaram a migrar para outros países. Têm ido muito para o Chile, alguns tentaram ir para os Estados Unidos. Um processo de saída deles do Brasil. (Entrevista 20)

A gente já tem sentido que tem menos migrantes novos. Diminuiu a pressão. Os que estão aqui já estão com família, filho, já mais ou menos sabemos quem são. Não vêm mais coletivamente como estavam vindo [entre] 60, 70, vinham de ônibus. (Entrevista 12)

O número de migrantes não é mais aquele que tínhamos. Muitos imigrantes haitianos já estão no interior, trabalhando, já se organizaram. (Entrevista 22)

Muitos estão saindo. Por conta da crise política, que virou uma crise econômica. Então perderam o emprego, tem muita gente sendo dispensado. (Entrevista 16)

Final de 2016 já começou a diminuir o fluxo migratório. Muitos procuravam, por conta da crise econômica e política, outros países como o Chile. (Entrevista 19)

A gente vê uma redução. Não estão vindo mais. Estão voltando, indo para o Chile, para a República Dominicana. (Entrevista 14)

Até os haitianos estão indo embora. Aqui no bairro Três Pinheiros, que é uma comunidade carente, é onde reuniam mais os haitianos. Esses dias eu fui visitar. Eu e a prefeitura. Eu pedi para o CRAS ir junto. A gente foi fazer o levantamento. Chegou a ter 200 e pouco. Mas está todo mundo indo embora. Fomos bater as fichas. “Ah, fulano não está aqui, fulano foi embora”. (Entrevista 15)

Percebe-se que existe um reconhecimento de um avanço em termos institucionais no Paraná, e também uma expectativa de estabelecimento de uma política pública mais organizada a nível federal, com a regulamentação da nova lei. No entanto, as demandas mais urgentes e volumosas, que impulsionaram a construção de todo este processo, estão arrefecendo com a diminuição da vinda de migrantes. Ao mesmo tempo, os atores

entrevistados acreditam que esse arrefecimento favorece a implementação das políticas, pois apazigua a opinião pública, que não enxerga o migrante como uma ameaça.

5. CONSIDERAÇÕES

O entendimento geral sobre políticas públicas pressupõe que os governos tenham capacidade de planejamento de ações, coerentes com um diagnóstico prévio de uma situação-problema e com o estabelecimento de objetivos claros, cujo alcance possa ser mensurado. Essas premissas estão geralmente equivocadas, e o que se observa com maior frequência é a “ambiguidade de objetivos, problemas de coordenação intergovernamental, recursos limitados e informação escassa” (SILVA; MELO, 2000, p. 7). Acreditamos que essa afirmação é real, quando se observa a maneira como foram executadas as ações voltadas à recepção e à acolhida de migrantes no estado do Paraná. Percebemos que, no Paraná, a construção de uma política migratória iniciou-se pela implementação. Cada situação vem sendo resolvida de maneira pontual, com artifícios jurídicos que diluem a questão, embora caminhem para uma visão de fortalecimento de direitos humanos.

Tal prática não foi exclusividade do estado do Paraná e pode ser verificada na própria execução da política nacional, que, até 2016, valeu-se de instruções normativas para acomodar as questões, conforme a chegada de imigrantes configurava-se em problemas cuja solução se fazia emergente. A chegada dos imigrantes haitianos no Brasil a partir de 2010 foi recebida por todas as autoridades e entidades sociais como uma novidade, e as demandas trazidas pelos imigrantes criaram novos fluxos de trabalho, novos serviços e, inclusive, novas entidades e órgãos institucionais. No Paraná, verificou-se que o governo incorporou em sua agenda o tema das migrações. O estado procurou organizar espaços institucionais para articulação de uma política voltada aos migrantes, refugiados e apátridas, primeiramente com o Comitê Estadual, que foi posteriormente transformado em Conselho. Pode-se perceber que ele também entendeu a necessidade de um planejamento de ações junto às Secretarias Estaduais,

organizando o Plano Estadual de políticas para promoção e defesa dos direitos de refugiados, migrantes e apátridas.

Desde o princípio, as iniciativas da gestão pública seguiram os princípios da democracia participativa, e verifica-se que houve uma atuação muito próxima das entidades sociais. Foram elas, inclusive, que por diversas vezes pautaram o governo para a necessidade de atuação conjunta e de apoio ao trabalho que realizavam. Verificou-se que, justamente pela característica do trabalho das entidades sociais, que dependem geralmente de doações e voluntariado, a recepção de migrantes ocorreu da maneira como era possível. Muitas informações foram desconhecidas, e nem sempre o ator que deveria fornecer informações aos migrantes tinha esse conhecimento. Isso ocorreu não apenas por uma questão de conhecimento pessoal, mas também porque as regras a respeito das migrações no Brasil são confusas, tendo em vista que não é a lei que rege a maioria das questões, mas sim resoluções normativas, que são expedidas por diversos órgãos que têm responsabilidade sobre a gestão migratória no país, e que normas e revisões de regras foram publicadas de maneira constante nos últimos anos. Apenas o CNIG publicou, entre 2010 e 2017, pelo menos 94 Resoluções Normativas.

Pode-se perceber que havia um desconhecimento, mesmo das entidades que já trabalhavam com as migrações, sobre como receber as novas demandas. Essas dificuldades também foram sentidas e reconhecidas pelo poder público, que optou por desencadear um processo formativo dos atores, no âmbito do Comitê Estadual, e depois, do Conselho. Como apontou uma de nossas entrevistadas, a política migratória é muito nova, se comparada às demais políticas que já possuem uma longa caminhada e estão em constante aperfeiçoamento. Nesse caso, tudo foi sendo construído a partir do zero e em conjunto com a sociedade civil. Esse processo é naturalmente demorado e, mesmo após sete anos, ainda não se verifica um fluxo claro de atendimento ou mesmo diretrizes consensuais e serviços adequados a todas as demandas dos migrantes e refugiados. Verifica-se, principalmente, que o governo ainda não disponibiliza linhas de financiamento em volume adequado para a realização da acolhida dos migrantes e, embora se estabeleçam parcerias e o governo conte muito com o auxílio das entidades sociais, estas trabalham de maneira independente, recebendo apoio financeiro das organizações religiosas ou de doações.

A expectativa de todos os atores é de que a regulamentação da nova lei aprovada pelo Congresso mude esse cenário, estabelecendo diretrizes e organizando um pacto federativo para que haja uma cooperação e uma definição de funções entre os municípios, estados e governo federal. Mesmo hoje, há uma percepção geral de que já se avançou muito na construção de práticas para o atendimento, e na construção de um conhecimento, inclusive levando o tema à sociedade e a uma maior gama de órgãos públicos e privados. A partir de 2015, no entanto, há uma percepção de que o fluxo de migrantes para o Brasil tem diminuído, inclusive pela retração do mercado. Aliado a essa possível diminuição do fluxo, algumas medidas estabelecidas pelo governo para regulamentar a entrada de migrantes eliminaram algumas situações de crise verificadas entre 2011 e 2012, principalmente, quando migrantes haitianos se “acumulavam” em municípios de fronteira do Amazonas e do Acre. Essas situações diminuem a pressão por soluções nos órgãos públicos, e, a exemplo do caso da implementação de um serviço de acolhimento no Paraná, que, até o encerramento deste trabalho, não havia se efetivado, existe o risco de arrefecimento do debate.

Este trabalho foi construído na intenção de relatar um processo de construção, com um olhar para as relações entre atores cujo ativismo e envolvimento pessoal com o tema das migrações provocou a organização de uma política mínima de atendimento, mas também de registrar a necessidade, ainda, de avanço e implementação da política. É importante que se estabeleçam institucionalidades e espaços organizados de recepção, acolhimento e integração dos migrantes e refugiados, pois, considerando as dinâmicas populacionais num mundo globalizado, é possível afirmar que o país seguirá recebendo fluxos populacionais, e não se pode arriscar novamente estarmos despreparados para eventuais ondas migratórias mais volumosas.

Tivemos também a preocupação de iniciar este trabalho provocando uma reflexão sobre o entendimento que se tem sobre a própria migração. A migração é apresentada muitas vezes como uma questão incontestável, sobre a qual se pode gerir optando ou não pela recepção de migrantes. Procuramos pontuar que essa visão, além de não questionar a constituição dos territórios políticos em Estados soberanos, ignora a interdependência entre as nações e as disparidades geradas pela globalização financeira. Entendemos que a gestão pública deve gerir a migração como um aspecto

constitutivo da realidade do mundo globalizado, considerando que a configuração soberana dos Estados-nação, que acaba por dividir os povos entre nacionais, precisa ser repensada, priorizando um respeito maior ao ser humano enquanto detentor de direito, independentemente do local onde escolha, ou precise, viver. Ao pensar o migrante como um indivíduo que decide pela migração a despeito da conjuntura à qual foi exposto, as nações se desresponsabilizam pelas desigualdades mundiais, e criminalizam o indivíduo, relegando os direitos humanos não a todos os indivíduos, mas apenas aos nacionais de seu território.

Verificamos que a postura do Brasil, por ora, tem se mostrado progressista e focada nos direitos humanos. Todos os atores entrevistados apresentaram uma preocupação grande em receber bem o migrante e o refugiado, indicando sempre a necessidade de mais políticas, de mais avanço e de mais possibilidades de acesso a serviço para esses sujeitos, nunca uma postura de evitar sua chegada. Acreditamos, portanto, que a construção da política migratória está no caminho certo, e embora ainda exista um caminho a ser traçado — que depende da continuidade da vontade política dos atores do governo, principalmente —, temos a expectativa de que o país se estabeleça como um modelo de acolhimento, com o estado do Paraná na vanguarda do debate da política e da criação de espaços institucionais coletivos com a participação de governo e sociedade civil.

BIBLIOGRAFIA

ANDENA, Emerson A. Transformações da Legislação Imigratória Brasileira: Os (des)caminhos rumo aos direitos humanos. São Paulo, 2013

ARAÚJO, José Renato de Campos . Brasil Migrante. Fluxos Populacionais, Políticas Públicas e Estruturas Estatais. In: 36º Encontro Nacional da ANPOCS, 2012, Águas de Lindoia. Anais do 36º Encontro Anual da Anpocs, v. 1. p. 30-60, São Paulo, 2012

ARENDT, Hannah. Origens do Totalitarismo. Companhia das Letras, São Paulo, 1989

ASSIS, Glaucia O.; SASAKI, Elisa M. Teoria das migrações Internacionais. XII Encontro Nacional da ABEP, Caxambu, 2000

BERTONHA, JF. Fascismos e fascistas em comparação: Gustavo Barroso, Adrien Arcand e o antissemitismo no Brasil e no Canadá no entre guerras. História e Perspectivas, v. 28, n. 53, pg 371-400, 2015

BOURDIEU, Pierre. Le sens pratique. Paris: Les Éditions de Minuit, 1980.

———. Questions de sociologie. Paris: Les Éditions de Minuit, 1984.

———. La noblesse de l'état. Paris: Les Éditions de Minuit, 1989.

———. Razões práticas: sobre a teoria da ação. São Paulo: Papirus, 10ª edição, 2010.

———; EAGLETON, Terry. A doxa e a vida cotidiana: uma entrevista. In: ZIZEK, Slavoj (Org.). Um mapa da ideologia. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996

BRITO, Fausto. A politização das migrações internacionais: direitos humanos e soberania nacional. Revista Brasileira de Estudos Populacionais, vol 30, nº 1, pg 77-97, Rio de Janeiro, 2013.

CASTLES, Stephen; DAVIDSON, Alastair. Citizenship and migration: Globalization and the politics of belonging. Nova York, 2000.

CASTLES, Stephen; MILLER, Mark J. La Era de la Migración: movimientos internacionales de población en el mundo moderno. México, 2004.

CERNADAS, Pablo C. A linguagem como instrumento de política migratória: notas críticas sobre o conceito de “migrante econômico” e seu impacto na violação de direitos. Conectas Direitos Humanos, ed 23, 2016

COULON, Alain. A Escola de Chicago. Campinas, Papirus, 1995

DI GIOVANNI, G. As estruturas elementares das políticas públicas. Campinas: Caderno de Pesquisa NEPP, nº 82, 2009

DOMENACH Hervé. De la migratologie. Notas de poblacion, N° 49, Ano XVIII : 49-70, 1998
EUFRASIO, Mario. A formação da Escola Sociológica de Chicago. Plural Revista de Ciências Sociais, v2, São Paulo, 1995

FELDMAN, Gregory. We are all migrants: Political action and the ubiquitous condition of migrant-hood. Stanford Briefs, California, 2015

FREY, Klaus. A dimensão político-democrática nas teorias de desenvolvimento sustentável e suas implicações para a gestão local. Ambiente e Sociedade, ano IV, nº 9, São Paulo, 2001

FREY, Klaus. POLÍTICAS PÚBLICAS: UM DEBATE CONCEITUAL E REFLEXÕES REFERENTES À PRÁTICA DA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL. Planejamento e Políticas Públicas, nº 21, 2000.

GREEN, Nancy. Tempo e Estudo da Assimilação. Antropolítica, nº 25, pg 23-48, Rio de Janeiro, 2008.

GREENWOOD, Michael J. e HUNT, Gary L. The early history of migration research, International Regional Science Review, vol. 26, nº1, pp 3-37, 2003

HABERMAS, Jürgen. Direito e Democracia: entre facticidade e validade. Tempo Brasileiro, vol. II; tradução: Flávio Beno Siebeneichler, Rio de Janeiro, 1997.

KOIFMAN, Fábio. Imigrante Ideal: o Ministério da Justiça e a entrada de estrangeiros no Brasil (1941-1945). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

LENOIR, Remi. Objeto Sociológico e Problema Social, in Patrick Champagne et al.. Iniciação à prática sociológica. Petrópolis, Vozes, p. 59 -106, 1996

MARTINE, George . Population, poverty and vulnerability: mitigating the effects of natural disasters. Report Of The Environmental Change And Security Project, Washington, DC, p. 45-68, 2002.

-----, A Globalização inacabada: migrações internacionais e pobreza no século XXI. São Paulo em Perspectiva. Vol 19, nº 3, pg 33-22, 2005

NOIRIEL, Gerard. Le creuset français. Éditions du Seuil, Paris, 1988

-----, A imigração: o nascimento de um 'problema' (1881-1883), Antropolítica, nº 25, pp49-75, 2008

OBMIGRA et all. A imigração haitiana no Brasil: características socio-demográficas e laborais na região sul e no distrito federal. Brasília, 2016.

OIM. Global Migration Trends, 2015

OLIVEIRA, Marcio. O Tema da Imigração na Sociologia Clássica, DADOS - Revista de Ciência Sociais, vol. 57, nº1, pp 73-100, 2014

PARK, Robert; BURGESS, Ernest W. e MCKENZIE, Roderick D. The City, Chicago, Chicago Press, 1984

PATARRA, Neide L. Migrações Internacionais: teoria, políticas e movimentos sociais. Estudos Avançados 20 (57), 2006

PATARRA, Neide L. Migrações Internacionais de e para o Brasil Contemporâneo: volumes, fluxos, significados e políticas. São Paulo em Perspectiva, vol 19, nº 3, pg 23-33, São Paulo,

2005

PATARRA, N.; BAENINGER, R. Migrações Internacionais, Globalização e Blocos de Integração Econômica – Brasil no Mercosul. In: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO LATINO-AMERICANA DE POPULAÇÃO (ALAP), 1, Minas Gerais, 2004

PATEMAN, Carole. Participação e Teoria Democrática. Rio de Janeiro, 1992.

PEIXOTO, João. As Teorias Explicativas das Migrações: Teorias micro e macro-sociológicas. SOCIUS Working Papers, nº 11, Lisboa, 2004

PEIXOTO, João (2004) As teorias explicativas das migrações: teorias micro e macro-sociológicas, SOCIUS Working Paper, nº11, pp 3-36

PORTES, Alejandro; DEWIND, Josh. A Cross-Atlantic Dialogue: The Progress of Research and Theory in the Study of International Migration. International Migration Review, Vol. 38, No. 3, pp. 828-851, Nova York, 2004

PORTES, Alejandro et al. Filhos de imigrantes nos EUA hoje. Tempo Social. Vol. 20, pp.13-50, 2008

RAYMUNDO, Louise R. A construção da política pública estadual de promoção e defesa dos direitos de migrantes e refugiados no Estado do Paraná - 2012-2015. Cadernos Ipardes, vol 5, nº 1, pg 17-36. Curitiba, 2015

REIS, Rossana R. A política do Brasil para as migrações internacionais. Rio de Janeiro: Revista Contexto Internacional, vol 33, nº 1, 2011

ROY, Oliver. En quête de l'Orient perdu. Éditions du Seuil, Paris, 2014

SALES, Teresa. Novos Fluxos Migratórios da População Brasileira. Revista Brasileira de Estudos Populacionais, 8(1/2), Campinas, 1991

SANTOS, Boaventura de Sousa. Democracia e participação: o caso do orçamento participativo de Porto Alegre. Porto, 2002.

SASSEN, Saskia. Globalization and its Discontents. New York Press, cap. 1-10. New York, 1998

-----, Será esse o caminho? Como lidar com a migração na era da globalização. Revista Crítica de Ciências Sociais, vol 64, pg 41-54, 2002

SAYAD, Abdelmalek. A Imigração. São Paulo, 1998.

SCHUBERT, Klaus. Politikfeldanalyse: Eine Einführung. Opladen: Leske + Budrich, 1991

SEYFERTH, Giralda. Imigrantes, estrangeiros: a trajetória de uma categoria incomoda no campo político. Trabalho apresentado na 26ª Reunião Brasileira de Antropologia. Porto Seguro, 2008.

SILVA, Pedro L; MELO, Marcus A. B. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: Características e determinantes da avaliação de programas e projetos. Caderno de Pesquisa Unicamp, nº 48, Campinas, 2000

SOUZA, Vanderlei S. Por uma nação eugênica: higiene, raça e identidade nacional no movimento eugênico brasileiro dos anos 1910 e 1920. Rio de Janeiro: Revista Brasileira de História da

Ciência, vol 1, Ed 2. 2008

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: Uma revisão da literatura. Sociologias, ano 8, nº 16, pg 20-45, Porto Alegre, 2006

SPRANDEL, Marcia. Migração e Crime: A lei 6.815 de 1980. REHMU – Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana, Ano XXIII, nº 45, pg 145-168, Brasília, 2015

SAYAD, Abdelmalek. A imigração ou os paradoxos da alteridade. São Paulo: EDUSP, 1998. 299p.

TAKEUCHI, Marcia Y. A comunidade nipônica e a legitimação de estigmas: o japonês caricaturizado. São Paulo: Revista USP, nº 79, 2008

VENTURA, Deisy. Impacto das Crises Sanitárias Internacionais sobre os direitos dos migrantes. Conectas Direitos Humanos, ed 23, 2016

VÉRAN, Jean-François; NOAL, Débora S.; FAINSTAT, Tyler. Nem Refugiados, nem Migrantes: A Chegada dos Haitianos à Cidade de Tabatinga (Amazonas). Rio de Janeiro: DADOS: Revista de Ciências Sociais, vol 57, nº4, 2014

VIEIRA, Rosa. Itinerâncias e Governo: A mobilidade haitiana no Brasil. Rio de Janeiro, 2014.
VIEIRA, Rosa C. R. (2014). Itinerâncias e governo: a mobilidade haitiana no Brasil. Dissertação de Mestrado. IFCS. Universidade Federal do Rio de Janeiro.

WOLFF, Kurt H. The Sociology of Georg Simmel. New York, 1950.